INDICE BIBLIOGRAFICO

MICHAEL LIPSKY : "LA BUROCRACIA EN EL NIVEL CALLEJERO: LA FUNCION CRITICA DE LOS BUROCRATAS EN EL NIVEL CALLEJERO". DIPLOMA EN ALTA GERENCIA PUBLICA Y GOBIERNO ELECTRONICO
MODULO POLITICAS PUBLICAS

IVES MENY JEAN –CLAUDE THOENIG. "LAS POLITICAS PUBLICAS". VERSION ESPAÑOLA A CARGO DE FRANCISCO MORATA, EDITORIAL ARIEL S.A., PRIMERA EDICION, 1992
CAPITULO III: "EL MARCO CONCEPTUAL". PÁGS. 89 – 108
CAPITULO IV: "LA APARICION DE LOS PROBLEMAS PUBLICOS". PAGS. 109 – 128.

MARTIN J. SMITH: "PLURALISMO, PLURALISMO REFORMADO Y NEOPLURALISMO. EL PAPEL DE LOS GRUPOS DE PRESION EN LA ELABORACION DE POLITICAS", EN REVISTA ZONA ABIERTA N° 67-68, EDICION 1994 MADRID, ESPAÑA. . PAGS. 137 – 170.

HAROLD D. LASSWELL. 1. "LA ORIENTACION HACIA LAS POLITICAS". PAGS. 79 – 103. EN LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA: "LA HECHURA DE LAS POLITICAS" GRUPO EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA, MEXICO D.F., AÑO 1992

THEODORE J. LOWI: 1. "POLITICAS PUBLICAS, ESTUDIOS DE CASO Y TEORIA POLITICA", PAGS. 89 – 117, EN LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA: "LA HECHURA DE LAS POLITICAS" GRUPO EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA, MEXICO D.F., AÑO 1992.

GRAHAM T. ALLISON: 2. "MODELOS CONCEPTUALES Y LA CRISIS DE LOS MISILES CUBANOS". PAGS. 119 – 174. EN LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA: "LA HECHURA DE LAS POLITICAS". GRUPO EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA, MEXICO D.F., AÑO 1992

CHARLES E. LINDBLOM: 3. "LA CIENCIA DE "SALIR DEL PASO". PÁGS. 201 – 225. LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA: "LA HECHURA DE LAS POLITICAS". GRUPO EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA, MEXICO D.F., AÑO 1992.

GIANDOMENICO MAJONE: 9. "LOS USOS DEL ANALISIS DE POLITICAS". PAGS. 341 – 366. LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA: "LA HECHURA DE LAS POLITICAS". GRUPO EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA, MEXICO D.F., AÑO 1992.

LA BUROCRACIA EN EL NIVEL CALLEJERO:

LA FUNCIÓN CRÍTICA DE LOS BURÓCRATAS EN EL NIVEL CALLEJERO

MICHAEL LIPSKY

Los servidores públicos ocupan en la actualidad una posición crucial en la sociedad estadounidense. Aunque por lo general son considerado como empleados de bajo nivel, las acciones de la mayoría de ellos constituyen en realidad los servicios "prestados'.' por el gobierno. Además, cuando las decisiones individuales de estos trabajadores se toman en conjunto, se convierten o equivalen a la política de una dependencia. Si la política del gobierno consiste en entregar "bienes" como beneficencia o albergues públicos- o en conferir una condición social -como criminal" o -enfermo mental,,-, las acciones discrecionales de esos empleados son los beneficios y sanciones de los programas de gobierno, o determinan el acceso a los derechos y prestaciones del gobierno.

La mayoría de los ciudadanos se encuentra con el gobierno (si es que llega a encontrarlo)no por medio de cartas a sus congresistas ni asistiendo a reuniones de la junta escolar, sino por medio de sus maestros y de los maestros de sus hijos, y por medio del policía de la esquina o del patrullero. Cada encuentro de este tipo –representa un ejemplo de prestación de política.

Los servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de su trabajo, y que gozan-de considerable discrecionalidad en su ejecución, son llamados en este estudio burócratas *en el* nivel *callejero* Las dependencias del servicio público que emplean a un número- significativo de burócratas de ese tipo en proporción a su fuerza de trabajo reciben el nombre de *burocracias en el nivel callejero.* Los típicos burócratas de nivel callejero **son** los maestros,.policías y otro personal que vela por la aplicación de la ley, trabajadoras sociales jueces-abogados y personal de los tribunales, trabajadores de la salud y muchos otros empleados públicos que conceden acceso a los programas de gobierno y prestan servicios con ellos. Quienes trabajan en estos empleos suelen tener mucho en común, porque comparten condiciones de trabajo analíticamente similares.

La forma en que los burócratas de nivel callejero distribuyen beneficios y sanciones estructura y delimita las vidas y oportunidades de la gente. Estos modos orientan y aportan los contextos sociales (y políticos) en que el pueblo actúa. Así, toda extensión de los beneficios del servicio va acompañada por una extensión de la influencia y el control del Estado. Como proveedores de beneficios públicos y guardianes del orden público,,los burócratas del nivel callejero son el centro de la controversia política. Constantemente se ven desgarrado¿ por las exigencias de los que reciben sus servicios, de que mejoren su eficiencia y sensibilidad, y por las exigencias de otro grupos de ciudadanos, de que mejoren la eficacia y la eficiencia de los servicios del gobierno. Como los salarios de estos burócratas constituyen una proporción considerable de los gastos gubernamentales -aparte de la defensa-, toda duda acerca del tamaño de los presupuestos del gobierno se convierte pronto en preocupación por el alcance y contenido de esos servicios públicos. Además, estos trabajadores han extendido y consolidado cada vez más su fuerza colectiva, de modo que en las disputas por el alcance de los servicios públicos se han convertido en una considerable fuerza independiente para la resolución de las controversias que afectan su condición social y su posición.

LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

1 Los burócratas del nivel callejero dominan las controversias políticas los servicios públicos, y esto por dos razones generales. En primer lugar, los debates sobre el alcance apropiado y el enfoque en los servicios gubernamentales se producen, esencialmente, en torno al alcance y la función de estos empleados públicos. En segundo lugar, estos burócratas ejercen una influencia notables sobre la vida de la gente y esta influencia puede ser de varias clases. En su trato con los ciudadanos, les hacen esperar servicios del gobierno y un lugar en la comunidad política. Determinan si los ciudadanos son candidatos adecuados para recibir beneficios y sanciones del gobierno. Supervisan el trato (servicio) que reciben los ciudadanos en estos programas. De este modo, en cierto sentido los burócratas de nivel callejero cumplen implícitamente ¡a función de mediadores en ciertos aspectos de la relación constitucional de los ciudadanos con el Estado. En suma, ellos tienen las claves de una dimensión de la ciudadanía.

CONFLICTO POR EL A LCANCE Y LA SUSTANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el mundo de la experiencia percibimos a maestros, trabajadores de asistencia social y policías como miembros de dependencias públicas organizadas y motivadas por separado. Y eso son desde muchos puntos de vista. Pero si

dividimos a los empleados públicos teniendo en cuenta si interactúan directamente con los ciudadanos v gozan de facultades discrecionales sobre aspectos importantes de sus vidas, veremos que una alta proporción y un número enorme de esos trabajadores comparten estas características laborales Abarcan una gran parte de todos los empleados públicos que trabajan en asuntos internos . Los gobiernos estatales y locales emplean aproximadamente 3.7 millones de personas en escuelas locales , mas de 500 mil personas en operaciones de policía y más de 300 mil personas en la asistencia pública. Los empleados de escuelas públicas representan mas de la mitad de todos los trabajadores empleados en los gobiernos locales. La enseñanza representa cerca de dos tercios del personal de educación, y muchos de los restantes son ex maestros dedicados a la administración, o trabajadoras sociales, psicólogos y bibliotecarios que prestan servicios directos en las escuelas. De los 3.2 millones de empleados públicos de gobiernos locales no dedicados a la educación, aproximadamente 14% trabajan como policías.

Uno de cada 16 empleos en los gobiernos estatales y locales aparte de la educación es ocupado por un trabajador de la asistencia pública. En estas y otras áreas, la mayoría de los puestos son ocupados por personas con responsabilidades de interactuar con los ciudadanos.

Otros burócratas de nivel callejero abarcan una parte importante del resto de la nómina de personal de los gobiernos locales. Aunque la Oficina del Censo de los Estados Unidos no desglose otras clasificaciones laborales que serían útiles para nuestros propósitos, podemos suponer que una gran parte del 1.1la millones de trabajadores de la salud, mayor parte de los 5 000 abogados del servicio público,- muchos de los empleados de los diversos sistemas de tribunales y . otros empleados" públicos también actúan como burócratas de nivel callejero. Algunas de las ciudades mas grandes de la nación emplean un número pasmoso de burócratas en el nivel de la calle. Por ejemplo los 26 680 maestros de escuela de Chicago son más que las poblaciones de muchos de los suburbios de esa misma ciudad.

Otra medida de la importancia de los burócratas del nivel callejero en el servicio público es la cantidad de fondos públicos asignados para pagarles. De todos los salarios de gobiernos locales, en 1973 más de la mitad fue para la educación pública. Casi 80% de este dinero se empleó para pagar a personal docente. Los salarios de los policías fueron aproximadamente una sexta parte de los salarios públicos locales no asignados a la educación."

Gran parte del crecimiento del empleo público en los últimos 25 años ocurrió en las filas de los burócratas del nivel de la calle. De 1955 a 1975, el empleo en el gobierno se duplicó ampliamente, en buena medida por la explosión demográfica" de los años d posguerra y por el número creciente de ciudadanos de edad avanzada-- y dependientes, que aumentó la actividad estatal y local en educación -, salubridad y beneficencia pública.

Las burocracias de nivel callejero emplean enormes cantidades de fuerza de trabajo. Su labor consiste en prestar servicios al público, y los costos de operación de esas dependencias reflejan su dependencia de los trabajadores asalariados. Por ello, la mayor parte de lo que gasta el

i

gobierno en educación, policía u otros servicios sociales (aparte, desde luego, del mantenimiento del, ingreso,el caso de las prisiones, el mantenimiento de los reos), va-directamente para pagar a los burócratas de nivel callejero. Por ejemplo, en las grandes ciudades más de 90% de los gastos de policía sirve para pagar salarios.13 Los salarios de los burócratas en cuestión no sólo forman una gran parte del costo de lo s servicios públicos; también, con el paso del tiempo, la esfera de los servicios públicos que emplean a dichos burócratas se ha ensanchado. Durante un tiempo, las obras de beneficencia fueron responsabilidad de agencias privadas. Hoy, el gobierno federal satisface las necesidades de ingreso de los pobres. El sector público ha absorbido responsabilidades antes asumidas por organizaciones privadas en ámbitos tan diversos y fundamentales como policía, educación y salud. Además, en todos estos campos, el gobierno no sólo ha sustituido a las organizaciones privadas, sino que también ha extendido la gama de responsabilidad de las organizaciones públicas. Esto se manifiesta en las mayores expectativas de la sociedad en materia de seguridad pública, la extensión de las responsabilidades en las escuelas, que hoy se preocupan por el desarrollo de infantes así como de posadolescentes, y la exigencia pública de servicios módicos de atención a la salud.

La seguridad, la salud y la educación públicas, aún *pueden* ser objetivos sociales elusivos, pero en el siglo pasado quedaron transformadas en áreas en las que hay una activa responsabilidad de parte del gobierno. La transformación de la responsabilidad pública en la esfera del bienestar social ha llevado a algunos a reconocer 'que lo que la gente " tiene' en la moderna sociedad estadounidense a menudo puede consistir básicamente en sus derechos a la "generosidad' del gobierno, y que los derechos a esta "nueva propiedad" deben protegerse como derechos de los ciudadanos. Los burócratas de nivel callejero desempeñan una función crucial en esos derechos de los ciudadanos: o bien aportan directamente beneficios públicos por medio de servicios, o bien median entre los ciudadanos y sus posesiones nuevas, pero todavía no seguras.

Cuanto más pobre sea la gente, mayor será la influencia que los burócratas del nivel de la calle tiendan a tener sobre ella. En realidad, estos trabajadores públicos están situados de tal manera que bien pueden ser tenidos como parte del problema de ser pobre. Considérese a alguien que reciba pagos de beneficencia, viva en una vivienda pública y busque ayuda de un abogado gratuito para reinstalar a su hijo en la escuela, quien fue expulsado por sus frecuentes encuentros con la policía. La madre se ve atrapada en una red de burócratas de las calles, con

orientaciones conflictivas, todos los cuales actúan en lo que llaman "en interés de ella" y "en interés público"."

Las personas que no pueden comprar servicios en el sector privado deben buscarlos en el gobierno, si quieren recibirlos. En realidad, se toma como señal de progreso social el hecho de que a los pobres se les haya dado acceso a los servicios, si son demasiado pobres para pagarlos.

De este modo, cuando los reformadores sociales tratan de paliar los problemas de los pobres, a menudo terminan discutiendo sobre la categoría de los burócratas de nivel callejero. Los reformadores del bienestar social pasan a una prestación de servicios separada, partiendo de decisiones acerca de los pagos de mantenimiento, o bien idean un sistema negativo de impuesto sobre la renta, que eliminaría de la beneficencia las trabajadoras sociales. La acumulación y rezago de casos pendientes en los tribunales provocan la propuesta de aumentar el número de jueces. El reconocimiento de que el desarrollo de la temprana niñez estaableció en gran parte el potencial de logros ulteriores dio por resultado la creación de programas nuevos (como *Head Start),* dentro y fuera de las instituciones va establecidas, con objeto de dar experiencias más ricas a la temprana niñez.

Durante la década de los 60 y comienzos de la siguiente, la respuesta gubernamental a los problemas sociales consistió en encargar su atención a un cuerpo de burócratas de nivel callejero. ¿Están privados los pobres de igualdad de acceso a los tribunales? Dadles abogados. ¿De igual acceso al cuidado de la salud? Estableced clínicas de vecindario. ¿Y oportunidades de educación? Cread programas de enriquecimiento preescolar. Es mucho más *fácil* y menos perturbador crear empleo para los burócratas del nivel de la calle que reducir las desigualdades de ingreso.

En años recientes, los empleados públicos se han beneficiado considerablemente del aumento del gasto público en las burocracias de nivel - callejeros Los salarios han aumentado, dejando de ser insuficientes para volverse respetables y hasta codiciables. Mientras tanto, los empleados públicos, encabezados por burócratas de nivel callejero,- han logrado un control sin precedentes sobre su medio de trabajo , gracias a la creación de sindicatos y asociaciones similares. Por ejemplo, los maestros y otro personal escolar han logrado conservar a menudo sus puestos y hasta aumentar su número, aunque las escuelas se ven más frecuentemente atacadas por lo que les cuestan a los contribuyentes. La proporción de personal docente en las escuelas ha seguido aumentando, pese a la reducción del número de niños en edad escolar. Este hecho complementa el apoyo del público general a la idea de que algunos burócratas de nivel callejero, como los maestros y los policías, son necesarios, para mantener una sociedad sana.

La crisis fiscal que ha afectado a muchas ciudades, especialmente a Nueva York y en fecha más reciente a Cleveland y Newark, ha ofrecido la oportunidad de

evaluar la capacidad de los servidores públicos para conservar su empleo bajo enormes presiones. Dado que una parte tan grande de los presupuestos municipales consiste en costos inflexibles y obligatorios -por el servicio de la deuda, planes de pensión y otras prestaciones al personal, aumentos de salario obligados por contrato, compromisos de vasto de capital, adquisición de energía, etc.-, el lugar donde encontrar "grasa" que se pueda eliminar de los presupuestos municipales está en el sector de servicios, donde el monto de los gastos suele ser principalmente en salarios. Aunque en este periodo de crisis se haya despedido a muchos empleados del servicio público, resulta revelador que los trabajadores de dicho sector con frecuencia hayan logrado negociar, cabildear y halagar a las autoridades la En sus reclamaciones cuentan con el apoyo de un público temeroso de que se reduzca la fuerza policiaca en la calle , resentido por la suciedad de las calles, resultante de tener menos barrenderos. También los apoyan las familias cuyos hijos reciben menos instrucción de menos especialistas que en el pasado si se despiden a muchos maestros y no va contra sus argumentos el hecho de que muchos empleados públicos y sus parientes votan en la ciudad, pensando en las reducciones de su fuerza laboral.

El crecimiento del sector de servicios representa los más grandes alcances del Estado benefactor. El sector de servicios penetra en cada esfera de las necesidades humanas, conforme son reconocidas y definidas, y crece dentro de toda área reconocida. Esto no equivale a decir que se ha satisfecho la necesidad, sino sólo que el-Estado de servicio derriba las barreras que había entre la responsabilidad pública y los asuntos privados.

La crisis fiscal de las ciudades se centra en el sector de servicios, desafiando fundamentalmente las prioridades del Estado de servicio, de acuerdo con las actuales percepciones de escasez. Hoy, los liberales se han unido a los conservadores en el ataque a la prestación de servicios. No lo hacen directamente, cuestionando que sean apropiadas las responsabilidades de servicios públicos desarrolladas en este siglo, sino de forma disimulada, arguyendo que el aumento de empleados públicos y sus demandas aparentemente irreversibles de ingresos amenazan la autonomía, flexibilidad y prosperidad del orden político. Las discusiones en torno al ámbito apropiado de los servicios se enfrentan a la amenaza de verse abrumadas por los desafíos a toda la estructura de servicios sociales, tal como se ve desde la perspectiva de presupuestos públicos desequilibrados,.

CONFLICTO POR INTERACCIONES CON LOS CIUDADANOS

Ya he argumentado que los burócratas del nivel callejero generan controversias, porque también se les debe hacer frente si se quiere cambiar la política Una

segunda razón de que este tipo de burócratas'-suele *ser* el tema de la controversia pública es lo inmediato de sus interacciones con los ciudadanos y su impacto sobre la vida de las personas. Política aplicada por estos burócratas la mayoría de la-- veces es inmediata y personal. Habitualmente toman decisiones en el lugar mismo (aunque algunas veces eviten hacerlo), y sus determinaciones se centran enteramente en el ciudadano. En contraste, un programa de renovación urbana podría destruir todo un vecindario y sustituirlo con nuevas viviendas y diferentes ciudadanos, pero la política se prolongó, tuvo muchas e lapas diferentes y por lo general se desarrolló en lugares muy alejados de la vida cotidiana de los residentes en el vecindario.

Las decisiones de los burócratas que nos ocupan suelen ser redistributivas, tanto como de asignación de recursos. Al determinar la elegibilidádpararecibirbeneficios,ellosfavorecenlasreclamacionesd- algunos ciudadanos que piden bienes y servicios gubernamentales a expensas de los contribuyentes generales y de aquellos cuyas reclamaciones son rechazadas. Al aumentar o reducir la disponibilidad de beneficios para las poblaciones de bajos ingresos, regulan implícitamente el grado de redistribución, que será pagado por los sectores más prósperos.

En otro sentido, al aplicar una política, los burócratas de nivel callejero toman decisiones sobre personas que afectan sus oportunidades de vida. Designar o tratar a alguien como merecedor de asistencia pública, como delincuente juvenil o como persona de grandes realizaciones afecta las relaciones de otros con esa persona, y también afecta la autoestima de la persona. Así empieza (o continúa) el proceso social que, según. inferimos, es el causante de todas esas profecías que se realizan por sí solas. El muchacho a quien se considera un delincuente juvenil desarrolla esa autoimagen y se agrupa con otros 'delincuentes", con lo cual aumenta así las posibilidades de que llegue a adoptar la conducta que, para empezar, se había considerado incipiente. Los niños a quienes su maestro considera muy bien dotados para aprender, aprenden más que sus compañeros de igual inteligencia, a quienes no se consideró superiores. Los que reciben pagos de asistencia pública encuentran o aceptan alojamiento inferior a aquellos que tenían ingresos disponibles iguales, pero que no reciben tales pagos.

Una faceta definitorio del medio laboral de los burócratas del nivel de la calle, es que deben enfrentar las reacciones personales de sus clientes alas decisiones que ellos tomen, independientemente de sus consecuencias. Decir que la autoestima de la gente se ve afectada por las acciones de burócratas de este tipo equivale a decir que la gente reacciona a la política, y esto no se **limita** exclusivamente a los procesos subconscientes. Los clientes de las burocracias de nivel callejero responden furiosamente a injusticias, reales o imaginarias, crean estrategias para ganarse la buena voluntad de los trabajadores, actúan mostrándose agradecidos y entusiastas o sombríos y pasivos como reacción a las decisiones de dichos burócratas. Una cosa es ser tratado con negligencia y

en forma rutinaria por la compañía de teléfonos, la oficina de tránsito u otras dependencias del gobierno cuyos agentes ignoran las circunstancias personales de quien envía una queja o una solicitud, y otra ser desdeñado, catalogado y tratado "burocráticamente" (en el sentido despectivo) por alguien con quien se esta hablando cara a cara y de quien se espera por lo menos que escuche con paciencia y simpatía. En pocas palabras, la realidad del trabajo de los burócratas mencionados difícilmente podría estar más lejos del ideal burocrático de desapego personal en la toma de decisiones Por el contrario, en las burocracias del nivel de la calle, el objeto de las decisiones críticas *-la gente-* en realidad cambia como resultado de las decisiones.

Los burócratas de nivel callejero también son blanco de las reacciones de los ciudadanos, porque su discrecionalidad abre la posibilidad de que respondan favorablemente en nombre de la población- Su acción general y difusa para con el "interés público" permite que -Florezca la esperanza de que un trabajador en particular adopte una orientación benigna o favorable hacia el cliente. De este modo, en un mundo de dependencias grandes e impersonales que parece tener la clave de importantes beneficios, sanciones y oportunidades, la ambigüedad de las funciones del trabajo mantiene viva la esperanza de contar con un amigo en una oficina pública.

Este análisis ayuda a explicar la continua controversia por las burocracias de nivel callejero, en cuanto a prestación individual de servicios. Al mismo tiempo, el carácter peculiar de la prestación de servicios gubernamentales, por medio de burócratas de nivel callejero, ayuda a explicar la causa de que las burocracias que ellos integran sean, al parècer, el primer centro de conflictos comunitarios en el periodo actual, y de que probablemente lo sigan siendo en el futuro previsible. No es casual que los conflictos más caldeados de la comunidad, desde 1964 se hayan centrado en las escuelas y los departamentos de policía, y en las respuestas al público de]las dependencias e instituciones de salubridad y bienestar. Estos son los sitios en que se reparten beneficios v sanciones al público. Son el centro de decisiones individuales acerca del 1 trato dado a los ciudadanos, y por ello también los principales blancos de protestas. Como lo explican Frances Fox Piven y Richa-rd Cloward:

> la gente sufre privación y opresión de un medio concreto, no como producto final de procesos grandes v abstractos, Y es la experiencia concreta la que moldea su descontento en quejas especificas contra blancos específicos Las personas que reciben ayuda económica (por ejemplo], se fijan en las destartaladas salas de espera, en el supervisor y en la angustia No experimentan la política de asistencia estadounidense [...1 En otras palabras, es la experiencia cotidiana de las personas la que da forma a sus quejas, establece la medida de sus demandas e identifica al blanco de su ira.'

Aunque la gente pueda identificar estas burocracias conformadas por personas, en realidad las escuelas, delegaciones o clínicas de barrio son lugares donde se organiza colectivamente la política hacia los particulares. Estos arreglos administrativos sugieren a los ciudadanos la posibilidad de que el control o por lo menos la afectación de sus estructuras influirá sobre la calidad del trato individual. Tenemos así dos requisitos necesarios para que haya buenos resultados en los esfuerzos de organización de la comunidad: la esperanza y probabilidad de que aumenten las ventajas individuales para quienes tomen parte en la acción de grupo, y un blanco colectivo, notorio y accesible, a quien echar la culpa.

La acción comunitaria enfocada en las burocracias de nivel callejero también está motivada, al parecer, por preocupaciones por el carácter de la comunidad. Las instituciones predominantes en las comunidades ayudan a forjar la identidad comunitaria. Acaso sean responsables ante el grupo comunitario predominante (éste ha sido el papel tradicional de las escuelas preparatorias de Boston), o bien pueden ser insensibles y adversas a los conceptos de comunidad e identidad que prefieren los residentes, como en el caso de las escuelas que se desentienden de la herencia española de una minoría significativa. Si las personas actúan motivadas por quejas específicas o por preocupaciones más difusas dirigidas a las instituciones comunitarias, sus enfoques al protestar contra las acciones de las burocracias de nivel callejero pueden atribuirse a la familiaridad de la dependencia, lo determinante de su papel en el bienestar de la comunidad y a cierta idea de que estas instituciones no son lo bastante responsables ante las personas a las que sirven.

Por último, los burócratas de nivel callejero desempeñan una función crucial al regular el grado del conflicto contemporáneo, en virtud de su función como agentes de control social. Los ciudadanos que requieren beneficios del gobierno interactúan con agentes públicos que les exigen observar una determinada conducta. Tienen que anticiparse a los requerimientos de estos agentes, y los reclamantes deben adaptar sus acciones y desarrollar actitudes "apropiadas tanto hacia los servicios que reciben como hacia los propios burócratas de nivel callejero. Los profesores transmiten y aplican expectativas de una actitud apropiada hacia la escuela y hacia la eficacia en otras interacciones. conducta. Los policías transmiten expectativas acerca de la conducta y la autoridad pública. Las trabajadoras sociales transmiten expectativas acerca de los beneficios públicos y la condición social de los desfavorecidos

La función de control social de los burócratas en el nivel de la calle requiere un comentario sobre el lugar de los servidores públicos en la sociedad en general . El servicio público desempeña una labor vital : suaviza el impacto del sistema económico sobre quienes no son sus principales beneficiarios e induce a las personas a aceptar las omisiones o la inadecuación de las principales instituciones económicas y sociales. La policía, los tribunales, y las cárceles obviamente

cumplen esa función al procesar a los traficantes, ladrones de poca monta, contrabandistas y otros cuya conducta hacia la sociedad está relacionada con su posición económica. Este es un papel que también desempeñan las escuelas al socializar a la población con el orden económico y las probables oportunidades para los distintos estratos de la población. El apoyo público y los programas de empleo se extienden para paliar el impacto del desempleo o reducir las muestras de descontento; éstos contratan cuando mejoran las oportunidades de empleo. Además, se planean e implantan para trasmitir el mensaje de que debe evitarse la situación de recibir pagos de asistencia social, y que el trabajo, aunque sea mal pasado, es preferible a la asistencia pública- También podemos ver las dos caras de la política pública en la "guerra contra la pobreza", donde los beneficios públicos del servicio social y la acción comunitaria dotaron a las instituciones de las barriadas de beneficios por los cuales los disidentes potenciales podían competir, y de los cuales los ciudadanos ordinarios podían volverse dependientes. Lo que para algunos son las más altas cumbres del Estado benefactor, para otros, son la más amplia expresión de control social. Los burócratas de nivel callejero son, en parte, el centro de una controversia porque desempeñan este doble papel. La reforma de la beneficencia tropieza con desacuerdos respecto a la conveniencia de eliminar el minucioso escrutinio de las solicitudes de asistencia para reducir los costos administrativos y el acoso a quienes lo reciben, o intensificar el escrutinio, con objeto de controlar abusos e impedir que se aprovechen quienes reciben pagos de esta naturaleza. La corrección a delincuentes juveniles v la política de salud mental tropiezan con disputas sobre lo deseable de desmantelar las grandes instituciones en nombre de la eficiencia de costos y la rehabilitación, o bien de mantener una supervisión minuciosa, en un esfuerzo por evitar el costo de dejar sueltos a malhechores empedernidas. En pocas palabras, los burócratas de nivel callejero también están en el centro de la controversia, porque un público dividido ve que el control social en nombre del orden público, y la aceptación del *statu quo* son objetivos sociales con los que chocarían las propuestas de reducir el papel de los burócratas en el nivel callejero (eliminando pagos de asistencia, reduciendo al personal encargado de vigilar a quienes están libres bajo palabra y autorizando el consumo de marihuana).

La controversia pública también se centra en el papel apropiado del control social. Los actuales debates sobre la política de corrección, respecto a las sentencias automática y la visión "dura" del castigo de orientaciones más rehabilitadoras, reflejan un conflicto por el grado de severidad que debe aplicarse en las prisiones. En el terreno educativo, el público también está dividido ante lo recomendable de políticas disciplinarías liberales una instrucción más flexible, o una disciplina de castigo y enfoques más rígidos y tradicionales. La medicalización" de la conducta del desviado social, cuando se supone que una conducta perturbada es causa para la intervención de un médico y no de un policía, es otro ámbito polémico sobre el tipo apropiado de control social.

Desde el punto de vista del ciudadano, las funciones de los burócratas de que tratamos son tan extensas como las funciones del gobierno, y se experimenta intensamente cuando la rutina diaria les exigen interactuar con los "ministros" callejeros de educación, la solución de disputas v servicios de salud. Desde un punto de vista colectivo, esos burócratas absorben buena parte de los recursos públicos y se convierten en foco -le las esperanzas de la sociedad de llegar a un saludable equilibrio entre ..la prestación de servicios públicos y una carga razonable de los gastos respectivos. Como personas., dichos burócratas representan las esperanzas ciudadanas de recibir un trato justo y eficiente del gobierno, aun cuando se encuentren situados para recibir claramente las limitaciones de una intervención efectiva, y las limitaciones a la capacidad de respuesta causadas por el hecho de tener que procesar todo en masa.

Esta obra quiere ser una introducción a un tema preciso: el análisis de la acción de las autoridades públicas. Este tema se clasifica hoy entre las especialidades reconocidas de las ciencias de la política después de un desarrollo espectacular desde la década de 1970 en Estados Unidos y luego en Europa.
El libro se inscribe en la perspectiva de la sociología y de la ciencia política. Por ello, casi no aborda las prolongaciones prescriptivas de una aproximación de tipo gerencial. Sin embargo, los autores están convencidos de que la gestión de empresas aplicada a las políticas públicas experimenta una revolución silenciosa. Está en camino de descubrir que el análisis de las situaciones concretas debe preceder a la acción. Lo demuestran el recurso creciente a los auditores y la acogida reservada al concepto de evaluación como medio de información y descubrimiento de los hechos «sobre el terreno». Desde este punto de vista, las ciencias sociales aportan algo que es absolutamente decisivo: de ahí la insistencia en los modos de razonamiento (segunda parte). Por otra parte, la gestión del poder público no se reduce a una gestión empresarial aplicada a medios estatutarios tales como las administraciones: el trabajo público tiene su especificidad; exige una gestión pública de una esencia diferente a la de las empresas: de ahí los desarrollos sobre la función del Estado (primera parte).
Al mismo tiempo, esta obra no debe confundirse con un tratado sobre el Estado o la sociedad política. Regímenes políticos, partidos, comportamientos electorales, ideologías políticas, etc.: existe otro capital considerable de conocimientos que no corresponde a la vocación específica de las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la acción gubernamental no concierne a un círculo restringido de especialistas ampliado a algunos gestores públicos. La ambición de esta obra consiste en ofrecer al lector algo más general y más simple a la vez: conocer dos o tres cosas que todo ciudadano moderno debe saber hoy sobre el Estado de modo concreto.

Ariel Ciencia Política

IVES MENY
JEAN-CLAUDE THOENIG

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Versión española a cargo de
FRANCISCO MORATA

Ariel Ciencia Política

Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.

En los países latinos, el término política tiene varios usos. El primero designa los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. El lenguaje corriente distingue, también, la «gran» política, propia de los temas esenciales, de la política «politiquera», que calificaría las tácticas y las combinaciones a las cuales se entregan los profesionales tales como los partidos o los cargos electos. En resumen, política significa aquí lo que el idioma inglés llama *politics*.

Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así, se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los «no actos comprometidos» de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.

1. Política y autoridad públicas

Desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos.

En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de

prestaciones, represión, etc. También pueden ser más inmateriales, a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación. Al mismo tiempo, estas prácticas se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública o implícitas.

El epicentro del terreno que estudia el analista surge de una autoridad o grupo de autoridades públicas (ministerios, organismos, entes territoriales, etc.). El material empírico que trata se estructura a partir de las prácticas y normas propias de esa autoridad o de ese conjunto de actores públicos.

¿Qué es una política pública?

En teoría, el asunto parece relativamente simple. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etc. Existe hoy un consenso relativo, por parte de los politólogos y los sociólogos, en definir su naturaleza y sus límites. Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características:

i) *Un contenido.* La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (*outcomes*) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y de acción.

ii) *Un programa.* Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente: por ejemplo, lo que hace un ministro tal día sobre tal expediente. Detrás de un acto, detrás de tales o cuales actividades existe un marco más general en el que se integran este acto, estas actividades; por ejemplo, mediante su actividad, el ministro se inscribe en una política a medio plazo. En otras palabras, aunque el marco no esté explícitamente definido (por ejemplo, mediante procedimientos institucionales —leyes— o el propio discurso de los actores públicos —el programa de gobierno o de un alcalde—), en hipótesis debe poderse distinguir, no obstante, la articulación de los actos, una estructura relativamente permanente de referencia u orientación, lo que Easton llama «las intenciones más generales de las autoridades de las que todo *output* específico puede ser una experiencia parcial» (Easton, 1965, p. 358). Más simplemente, presupondremos que los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.

iii) *Una orientación normativa.* Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; de las que es *nolens volens* contable o responsable (*accountable*, en inglés). Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos. El analista deberá reconstruir su textura.

iv) *Un factor de coerción.* La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone; está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas (Gilbert, 1985). La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad.

v) *Una competencia social.* Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada. Esta noción no puede reducirse a un enfoque jurídico: por ejemplo, el sector bajo la tutela del Estado. La concepción es más amplia: un administrado es todo individuo cuya situación está, directamente o no, afectada por la acción pública.

Sin embargo, esta definición teórica, que se ofrece a modo de guía para el análisis, no siempre es fácil de respetar en la práctica, cuando se deben afrontar situaciones concretas.

Así, ¿qué es una autoridad pública?

La primera reacción consiste en recurrir a los criterios jurídicos. Una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente, como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas. No cabe ninguna ambigüedad si se trata de los ministros de un gobierno nacional y de sus organismos o de entes territoriales. Sin embargo, en el sector público, y en sus márgenes, existe toda una gama de instituciones, de organismos, de «estatutos» que forman una zona gris, ni claramente pública, ni verdaderamente privada, conocidas como desmembramientos del Estado (las asociaciones surgidas de la ley 1901 que, por cuenta del poder público, administran un sector de atribución) o como sector parapúblico (como la SNCF, empresa nacional de los FF.CC. que administra las obligaciones del servicio público). El límite del ámbito público no está siempre claro, hay que admitirlo. De ahí la esperanza de que, allí donde el derecho no es unívoco, la ciencia económica ofrecerá un criterio de respuesta más claro.

Una autoridad pública puede definirse como un organismo que concede y administra los bienes colectivos. Un bien colectivo —el aire, el agua,

la educación, etc.— es un bien o un servicio que, según la definición que dan los economistas, posee tres particularidades. No es divisible (lo que A consume no impide la posibilidad de que B lo consuma); no puede ser racionado de forma selectiva por los mecanismos del mercado y de los precios; finalmente, está disponible, ya se supone que cada consumidor potencial puede recibir una parte igual (Wade, Curry, 1970, p. 92). Los bienes colectivos están distribuidos de diferentes maneras: por las asignaciones administrativas, por los procedimientos del mercado, por el voluntariado. Es autoridad pública el organismo que administra un bien colectivo, a condición de que este organismo disponga de un procedimiento específico de opciones, que posea una autoridad propia y que actúe por medio de un aparato organizado. Estas condiciones, como se ve, excluyen la consideración de organismos que no tienen ninguna autonomía de acción, que son simples relevos jerárquicos.

Otra dificultad práctica con la que puede chocar el análisis de las políticas públicas, concierne la especificidad y los límites de una política pública. Éstas no se presentan, en efecto, como objetos que pueden distinguirse a simple vista, especificadas institucionalmente. Si es fácil ponerse de acuerdo sobre qué es o no un elector en sociología electoral, una política pública es, en cambio, una construcción más abstracta. ¿Dónde comienza y dónde acaba, por ejemplo, una política pública?

Una política pública se compone de «todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer» (Dye, 1975, p. 1). Ahora bien, siendo relativamente fácil distinguir lo que hacen, resulta mucho más difícil descubrir lo que se niegan a hacer. De ahí la tentación analítica de caer en un positivismo ingenuo si sólo se toman en consideración los actos, o bien, a la inversa, en el error consistente en atribuir al actor no-actos que jamás ha elegido ni considerado.

Otro ejemplo de estas dificultades prácticas: el término programa. La mayor parte de los países europeos no disponen del concepto jurídico, administrativo y presupuestario de *program*, corriente en Estados Unidos, y que permite reagrupar bajo un mismo título los objetivos, los recursos y los productos afectados a un ministerio o al tratamiento de un problema. En Europa, en Francia, en particular, el presupuesto se construye según categorías que distribuyen los medios en múltiples capítulos siguiendo una lógica contable. En cuanto a los productos, su identificación también resulta difícil, aun con la lectura de las leyes, decretos o circulares. La consistencia del objeto política pública no viene dada por la práctica decisoria o gestora del sector público. El análisis debe encargarse de construirla.

Una política pública se presenta, pues, como una abstracción cuya identidad y contenido se trata, precisamente, de reconstituir por agregación sucesiva, de aproximación en aproximación, a partir de elementos empíricos dispersos en los textos, en los presupuestos, en los organigramas.

2. Los efectos de una política pública

Aunque una política pública refleja la actividad de una autoridad gubernamental, el término no debe ser empleado como «desván», agregando cualquier actividad, sea cual sea. En este sentido, es útil distinguir dos facetas de la actividad gubernamental: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas (Gibert, 1988).

— La gestión interna es la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas especificables e individualizables. La autoridad dispone de medios tales como personal, materiales, una imagen de marca o créditos financieros. Los utiliza para transformarlos en productos: una dirección provincial de Equipamiento produce kilómetros de arcenes segados; un servicio municipal emite certificados administrativos; un negociado del Ministerio del Interior publica textos reglamentarios; un servicio de asistencia social visita hogares y a personas que necesitan ayuda, etc.

Dicha actividad pública está regulada, en principio, de manera interna a la autoridad considerada. Ésta es responsable de su eficiencia, de ajustar los recursos y los productos, ejerciendo también una función de producción. Para lograrlo, dispone de instrumentos de gestión: contabilidad, gestión de recursos humanos, informática, procedimientos de organización del trabajo, etc. Estas herramientas permiten asegurar una relación entre los medios consumidos y los resultados que se desean obtener, productos identificables y localizables. Desde este punto de vista, aparte las particularidades ligadas al contexto jurídico (estatuto del personal, reglas de la contabilidad pública), la actividad de una autoridad pública no es, por naturaleza o por principio, diferente de la de una empresa. Ambas administran situaciones que se pueden calificar con parámetros de productividad, de costos, de eficiencia.

En cambio, existe una oposición radical entre la autoridad pública y la empresa. Esta oposición obedece a sus finalidades respectivas. La empresa o la organización privada es introvertida, persigue una finalidad interna, por cuenta de sus propietarios o sus miembros. Esta finalidad se puede definir con criterios tales como el bienestar, el prestigio, la satisfacción que experimentan sus miembros, el provecho, el crecimiento, la porción de mercado que ocupa la empresa. Por su parte, la autoridad pública, al menos por mandato o por principio, es extravertida. Se legitima por la persecución de finalidades externas. Sus actividades, sus productos, su gestión interna, su eficiencia, están subordinadas a la satisfacción de problemas o de metas externas. Se trata de modificar los atributos o las características del tejido social que las autoridades públicas juzgan necesario proteger frente a amenazas (el entorno natural, la paz civil) o transformar en un estado más satisfactorio (empleo, educación). El exterior de la organización pública la arrastra hacia

la acción. De ahí una doble función de producción que la autoridad pública debe asumir: los productos se ofrecen para provocar efectos o impactos.

— Esta segunda función de producción es, precisamente el meollo de la gestión de las políticas públicas. Se trata de transformar productos en efectos o impactos. La limpieza de arcenes que sirve para mejorar la seguridad en carretera. La visita a los «pobres» de un asistente social remite a una finalidad de alivio de las desigualdades sociales. La distribución de becas para la enseñanza superior se justifica por la democratización de la sociedad. En resumen: se supone que toda intervención pública concreta engendra una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos.

La acción pública como funciones de producción (según Gibert)



Los efectos o los impactos presentan cierto número de particularidades. A menudo son enunciados de manera cualitativa y normativa, en términos generales y abstractos, tales como la seguridad en una colectividad. Emergen con un retraso más o menos acusado en relación a la fecha en que interviene la prestación pública (por ejemplo: los efectos de un programa de construcción de carreteras sobre el desarrollo económico de una región). Por último, la relación entre los productos de la actividad y los efectos de estos productos no es necesariamente directa, lineal o mecánica. La distribución de becas, por ejemplo, no es un vector que induzca mecánicamente la democratización de la enseñanza superior. Como lo han demostrado los sociólogos, la estructura del empleo en la economía constituye un filtro social estructural y colectivo mucho más determinante que el sistema de educación propiamente dicho (Boudon, 1973).

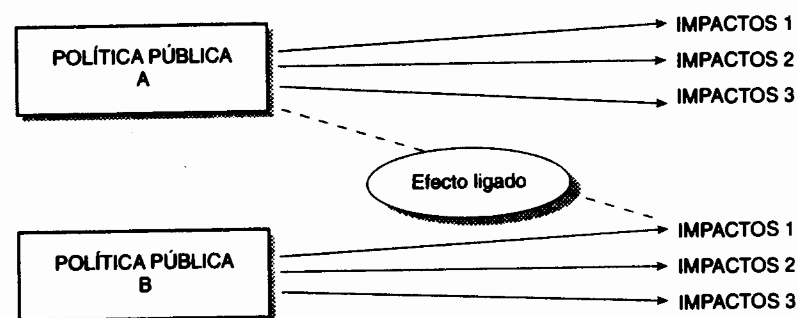
El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones. Es, por ejemplo, el caso de los programas de ayuda social creados para socorrer a los pobres, pero que, de hecho, benefician sólo a los menos favorecidos sin alcanzar a los más desprovistos. Lejos de atenuar la desigualdad de las rentas, acaban provocando más diferencias entre los beneficiarios. El análisis de las políticas públicas se nutre de la identificación de los efectos reales generados por las actividades administrativas

que no son los efectos esperados al comienzo: efectos disfuncionales, efectos perjudiciales o, más simplemente, inducidos, ya que el impacto no es el que se esperaba sino otro, o acaba siendo, incluso, contrario al deseado. Las realizaciones efectuadas se muestran inoperantes:

— porque no eran adecuadas,
— porque eran insuficientes,
— porque el comportamiento de los afectados o los ejecutores de la política no era el adecuado para al éxito del impacto que se pretendía,
— o porque las circunstancias del momento no era las previstas.

Adviértase, de paso, dos observaciones metodológicas importantes.

La primera se refiere a los efectos relacionados entre políticas públicas. Una política pública A genera impactos de diveros órdenes, entre los cuales algunos pueden tener consecuencias sobre otras políticas públicas B o C.



De ahí la necesidad de no aislar artificialmente el campo del análisis del contexto más general de la acción gubernamental.

La segunda observación se refiere a los indicadores de resultados que considera el analista. Los trabajos realizados a finales de la década de 1960 y al principio de la de 1970, se concentraron a veces exclusivamente en los indicadores —o *outcomes*— inmediatos, tales como los gastos presupuestarios de una autoridad pública. En una perspectiva de comparación de presupuestos, esto está justificado. Pero existe la tentación de detenerse en dichos indicadores porque se presentan bajo una forma cuantitativa, ocultando otros efectos o impactos más cualitativos con el pretexto de que no son medibles. Así, se corre el riesgo de adoptar una visión etnocéntrica, propia del decisor, confundiendo los indicadores de productos con los de efectos, la actividad de la autoridad pública con las transformaciones sociales externas.

La función de producción 2, que une las realizaciones a las finalidades

externas, constituye un ámbito abierto por excelencia a los aportes y al conocimiento ofrecidos por las ciencias sociales (sociología, ciencia política, economía, psicología), puesto que, en última instancia, su objetivo no es otro que el cambio social.

3. El cambio social

Para un analista, toda política pública encubre una teoría del cambio social.

Teoría significa que una relación de causa a efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada. Esta causalidad es normativa. Se identifica a través de los objetivos, los contenidos y los instrumentos de acción de que la autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de realizaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social. En otros términos, ¿cómo el estado del mundo y el curso «natural» de los acontecimientos son susceptibles de verse perturbados y modificados? Si la autoridad pública recurre a dicha acción, ¿qué será inducido por ella y por qué? El decisor gubernamental se comporta como un operador que apuesta que cuando intervenga, se producirá una consecuencia. Es portador de una representación de las razones por las cuales se generará dicha consecuencia, de una legitimidad de su eficacia que es, también, una anticipación del encadenamiento de acontecimientos entre sus propias realizaciones y los efectos externos.

Identificar esta teoría es una tarea esencial del análisis. Sin embargo, no resulta nada fácil.

La teoría está muy a menudo implícita, se esconde en la simple lectura de un texto legal o de un acto por el cual la autoridad pública ha decidido actuar formalmente. Es verdad que pueden existir informaciones más explícitas en apariencia. Así, los considerandos o el preámbulo de una ley contienen, a veces, declaraciones sobre los objetivos que cabe esperar. Asimismo, los discursos de los responsables públicos, los debates en el parlamento, informan sobre la manera como se supone que una política transformará el tejido social al que será aplicada. Sin embargo, existe el riesgo de que con tales fuentes no se disponga de un análisis suficientemente sólido. Porque los discursos o preámbulos encubren racionalizaciones, cuando no representaciones. Su relación con la política pública no es evidente. Dimanan más bien del debate ideológico o de la comunicación política. Por otra parte, se advierte que los actores públicos pueden sustentar múltiples discursos, poco homogéneos entre ellos y de orden puramente coyuntural, que apenas dan cuenta de la política pública.

No obstante, toda política pública testimonia una teoría del cambio social. La explicitación de la teoría que el actor público expresa, pasa por un atento estudio del contenido de esta política desde dos ángulos, el de los objetivos y el de sus realizaciones. Para ello, el contenido se confronta con un estudio del tejido social real sobre el que se desarrollará la acción. Un ejemplo de este enfoque se ha dado a propósito de la ley de 16 de julio de 1971 sobre fusiones y reagrupamientos de municipios (De Kervasdoué y otros, 1976; Dupuy y Thœnig, 1985).

Dicha ley elabora los procedimientos jurídicos, administrativos, políticos y financieros que rigen la forma en que los ayuntamientos se reagrupan. Se trata de una política esencialmente instrumental: se pone un marco orgánico a disposición de los prefectos, los consejos generales de departamento y los consejos municipales. El Estado espera que la iniciativa se adoptará voluntariamente a escala local. Al objeto de incitar a los municipios, el gobierno ofrece un poderoso estímulo financiero, en forma de un aumento, durante cinco años, de la mitad de las subvenciones de equipamiento que le serán atribuidas por el Estado.

Tres años más tarde, a fines de 1974, se habían suprimido 1.130 municipios de un total de 37.572. Parece poco. Este resultado puede explicarse porque la política que lo inspira se basa en una teoría del cambio social que beneficia a la pareja que forman el prefecto y el consejo general. Esta descentralización consiste para el Estado en confiar la redistribución de los escalones de base —los municipios— a los escalones intermedios: los departamentos. Se apoya en la capacidad de los consejos generales para apropiarse prioritariamente de las políticas de fusión que suprimen autonomías locales, a las cuales se aferran los alcaldes. Ahora bien, ¿los prefectos y el consejero general son o no son capaces de mostrarse insensibles a los intereses localistas? Confrontada a la realidad de las prácticas observables sobre el terreno, donde el mercado político municipal es la base del mercado electoral departamental, esta teoría es falsa. El cambio en materia de fusión no ha sido llevado a cabo por los políticos intermedios, y la zanahoria financiera ofrecida por la ley se revela insuficiente. Por otra parte, la teoría implícita sobre la que descansa la política del Estado estipula que el reagrupamiento de municipios, lejos de venir determinado solamente por una redistribución autoritaria global impuesta por el Estado desde arriba, puede también adoptarse de forma gradual, mediante la iniciación progresiva de los municipios a la cooperación mutua. En este proceso, la fusión pura y simple viene a rematar un camino progresivo que lleva de la autonomía más total —cada comuna para sí— hacia formas cada vez más elaboradas y estrechas de servicios públicos comunes: mancomunidad intermunicipal, SIVOM, distrito. Aun en este caso, sin embargo, esa teoría del cambio va a contramano de las tendencias observables en la práctica. Porque el SIVOM o el distrito, más que conducir a la fusión a plazo de las comunas que habrían aprendido a cooperar entre sí, es, al contrario, la forma elegida por éstas para no tomar la otra vía, la de la fusión pura y simple.

Esta identificación de fenómenos normativos, creencias y representaciones en materia de funcionamiento de la sociedad y del cambio social inscri-

tas en cada política pública, puede efectuarse sistemáticamente, analizando sus postulados implícitos o explícitos, de acuerdo con los siguientes parámetros:

i) *Los objetivos perseguidos por la política pública considerada.* ¿Existen parámetros para designarlos y apreciarlos? ¿Se trata de criterios de cantidad, calidad, de plazo de realización o de evaluación de impactos? ¿Dichos criterios son laxistas, «libres», abstractos o, al contrario, «duros», obligatorios, no ambiguos?

ii) *Los sujetos afectados por la política pública.* ¿Existen, por ejemplo, postulados en cuanto a la forma de adaptación a la acción pública, en cuanto a su comportamiento? Las incitaciones al cambio, ¿son voluntaristas, inexistentes (una simple adhesión intelectual), o, al contrario, son numerosas, obligatorias o, incluso, punitivas (la multa, etc.)?

iii) *Los ejecutores a quienes se confía la aplicación de las medidas gubernamentales.* Por ejemplo, ¿existen postulados en cuanto a la forma en que se hacen cargo o no de estas medidas? Su interés en actuar en el sentido de las realizaciones y los impactos decretados por la política pública, ¿es juzgado como prioritario o, al contrario, como marginal?; ¿está estructurado para que esta política se vuelva prioritaria para ellas o, al contrario, para que sea una más entre otras igualmente importantes?

Esta teoría implícita del cambio social puede formularse como un modelo de la sociedad y de sus problemas, modelo que se traduce en un recorte y una reconstrucción que toman una amplitud global. Estas representaciones normativas son analizables como un cuerpo de reglas que ordenan, segmentan y clasifican las situaciones, los sujetos y las realizaciones públicas.

iv) *Los tipos de políticas públicas.* ¿De qué clase de políticas públicas dispone una autoridad pública? Establecer el inventario de las modalidades de acción gubernamental ha sido una preocupación originaria de los politólogos y los sociólogos. La observación muestra que, en la práctica, este abanico es tan extenso que va desde la redacción de la Constitución de un país hasta las campañas de comunicación televisivas, pasando por la fijación de impuestos, la educación, la fuerza, etc. De ahí la necesidad de reagrupar las modalidades según una tipología rigurosa.

La literatura científica sugiere una gran variedad de clasificaciones posibles. Se puede, por ejemplo, caracterizar las políticas públicas de acuerdo con criterios formales o institucionales: políticas nacionales, locales o intergubernamentales; o en función de los grupos de sujetos sobre los que actúan. A la luz de la experiencia, no parece existir una buena tipología en abstracto. Todo depende del uso que el analista quiera darle. Las tipologías más corrientemente utilizadas son las que clasifican la acción pública en

función de la teoría del cambio social que la estructura. Así, por ejemplo, la elaborada por Lowi y completada por Salisbury (Lowi, 1964; Salisbury, 1968), y que se acuña en un parámetro: la naturaleza de la coerción que una política pública introduce entre el Estado y el sujeto.

Desde el punto de vista de la coerción, una política pública puede calificarse de dos maneras: por una parte, esta coerción se ejerce directa o coactivamente sobre el sujeto o, al contrario, de una manera indirecta o suave: un agente de policía multa o da un consejo al automovilista infractor. Por otra parte, esta coerción alcanza al sujeto como tal, en su comportamiento mismo, cuya autonomía limita, o al contrario se ejerce por medio de una presión sobre su entorno: se puede restringir el consumo de las familias con un incremento del impuesto sobre la renta o mediante una disminución de los gastos públicos estatales. El crecimiento de ambos parámetros permite distinguir cuatro tipos de políticas públicas.

Tipología de las políticas públicas basadas en la coerción (según Lowi)

		La coerción pública se ejerce ...	
		... directamente sobre el comportamiento de los afectados	... sobre el entorno del comportamiento de los afectados
La coerción pública es ...	... indirecta, lejana	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	... directa, inmediata	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

— Una política reglamentaria es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados. El Estado obliga o prohíbe: el código de circulación, por ejemplo, dicta reglas de comportamiento. Aquí, la coerción es máxima. En pocas palabras, se limitan las libertades individuales de los afectados, y sus intereses se transforman por decreto. La excepción a esta coerción es un tipo particular de acción reglamentaria llamada autorreglamentaria (Salisbury, 1968) que, a la inversa, acrecienta los privilegios del público al que se dirige. Es el caso de las políticas mediante las cuales el Estado limita el libre acceso a una profesión (farmacéuticos, notarios, etc.), introduciendo una protección, cuando no una renta para los agentes económicos pertenecientes a dicha profesión.

— Una política distributiva es una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados. El ejemplo tipo son los permisos para construir. Está prohibido edificar sin permiso (política reglamentaria). Luego, para construir, hace falta un permiso, un derecho, que la autoridad pública otorga caso por caso (política distributiva). Aquí, el sujeto se siente beneficiario de una acción pública que le concede un favor, un privilegio (una renta inmobiliaria e hipotecaria, un precio de terreno en alza), etc., que acompaña al acto administrativo asignado. El afectado se beneficia con una excepción a la regla, gracias a un favor unilateral del Estado o porque satisface cierto número de condiciones.

— Una política redistributiva consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. El ejemplo típico es el de la seguridad social. El Estado dicta las condiciones (edad, situación económica, etc.) para que las personas se puedan beneficiar de una cobertura social. Pero corresponde a quienes cumplen estas condiciones el derecho a utilizar o no esta posibilidad si lo desean. El Estado manipula los criterios generales; no designa individualmente a los beneficiarios o a los perjudicados.

— Una política constitutiva se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder; por ejemplo: revisando la Constitución de un país, introduciendo reformas institucionales o administrativas. En este caso, la coerción afecta al sujeto de manera débil e indirecta. Por ejemplo, la creación por el gobierno de un Ministerio de Deportes les parece a los deportistas una decisión muy abstracta, que no les afecta directamente en su vida diaria. Y, sin embargo, para la autoridad pública, esta creación representa una manera de intervenir en los asuntos deportivos.

Hay que destacar, de paso, una confusión relativa al uso de los instrumentos jurídicos. Leyes, decretos y órdenes no significan *ipso facto* políticas reglamentarias. Existen políticas de orden distributivo, redistributivo o constitutivo que se apoyan o no sobre textos legales. El recurso a textos con valor jurídico no es más que una de las técnicas de que dispone la autoridad pública para actuar: puede gravar, edificar, hablar, subvencionar, negociar, etc. (Para situar el uso del derecho como instrumento de la acción gubernamental, véase en particular Daintith, 1988, en lo relativo a las políticas económicas.) Por otra parte, una tipología no da una solución sólida para identificar automáticamente todas las características de una política pública. Más modestamente, permite al analista nombrar e identificar ciertos parámetros. Su uso más estimulante es de orden comparativo, a través de la confrontación entre muchas políticas diferentes y en torno a una o diversas variables.

No es casual que la mayor parte de las tipologías que se han elaborado traten de la relación que una política pública establece entre el poder público y sus realizaciones, por una parte, y los administrados y los impactos, por otra. Se trata del cambio social y, por consiguiente, de la anticipación del

comportamiento de los actores en el curso de un proceso difuso en el tiempo y el espacio.

Una tipología posible se construye en torno a la manera como los sujetos reccionan, perciben, anticipan la sustancia de una acción gubernamental. En efecto, una política pública conlleva costos, obligaciones o inconvenientes, pero también beneficios, es decir, ventajas o privilegios. ¿De qué modo consideran una política pública los subordinados? ¿Como portadora de costos o como fuente de ventajas? La experiencia indica que el afectado considera más importantes los costos y los beneficios que le atañen de manera personal, individualizada y a corto plazo, es decir, en forma concentrada. Al contrario, los percibe más débilmente cuando le afectan colectivamente y a mediano plazo, es decir, en forma difusa. Para decirlo crudamente, una reforma del IRPF sensibiliza más a los contribuyentes por la repercusión inmediata que tiene sobre su hoja de impuestos que por las consecuencias a medio plazo que tendrá, o se supone que tendrá, sobre el estado de la nación.

Estructura de las utilidades de una política pública para los afectados

		«Costes» de una política pública	
		Concentrados, fuertes	Difusos, débiles
«Beneficios» de una política pública	Concentrados, fuertes		
	Difusos, débiles		

En materia de política pública, y salvo excepciones, es preferible para el analista partir de la hipótesis de que el sujeto es utilitarista y egocéntrico. Esto se traduce de tres maneras en las percepciones y los comportamientos del público.

i) Los costos tienden a imponerse sobre los beneficios. A igual grado de concentración y difusión, los afectados son mucho más sensibles al precio que pagarán que a las ventajas que recibirán. La pérdida oculta el beneficio.

ii) El corto plazo importa más que el medio plazo. En otras palabras, los efectos inmediatos movilizan más que las consecuencias diferidas en el tiempo.

iii) Los costos y beneficios que afectan a pequeños grupos se imponen a los costos y beneficios que afectan a vastas poblaciones. La repercusión individualizada moviliza mucho más que la repercusión colectiva y anónima.

Esta escala de utilidades, completada por los tres comportamientos descritos, permite clasificar el estilo de acción adoptado por una autoridad pública (Padioleau, 1982). Así, en Francia, las políticas de reformas fiscales se caracterizan por la multiplicación de medidas del tipo «costos difusos» (alza de la fiscalidad indirecta) y por una actitud conservadora de las exenciones particulares del tipo «beneficios concentrados» (desgravaciones por categorías en materia de IRPF, etc.). De ahí, la siguiente paradoja: los contribuyentes afectados rechazan más la supresión de un favor marginal (por ejemplo, el privilegio de cosechero destilador, que concierne a un pequeño número de contribuyentes) que una presión fiscal fuerte (por ejemplo, el alza del impuesto sobre carburantes, cuantiosa sangría que afecta a varios millones de ellos). Por esto se pueden caracterizar las políticas públicas según su grado de universalidad o, al contrario, de particularismo: ¿las políticas multiplican las situaciones particulares de los interesados, o introducen principios de tratamiento de situaciones generales?

Disponemos de numerosos trabajos que ofrecen criterios de clasificación de las políticas públicas. Cabe mencionar especialmente:

— Los métodos de conducción política (Offe, 1975). La clasificación distingue: 1) las prohibiciones y los estímulos; 2) la provisión de bienes y servicios; y 3) los procedimientos. Esta clasificación ha sido revisada (Scharpf, 1976) distinguiendo de manera más detallada los intrumentos de influencia del Estado en: 1) prohibiciones; 2) estímulos; 3) bienes y servicios provistos por el Estado; 4) consecuencias provocadas por las infraestructuras públicas; y 5) procedimientos. ¿La acción pública es puntual o global en su realización? ¿Se dirige a las nuevas situaciones que se van a generar o se orienta hacia el tratamiento de las causas de disfunción social? ¿Se trata de erradicar problemas existentes o de evitar que aparezcan nuevos problemas?

— Los instrumentos de gestión administrativa (Mayntz, 1978). Se pueden dividir en: 1) normas de prohibición y de requerimiento; 2) autorizaciones de actividades privadas; 3) transferencias financieras; 4) estímulos financieros (subvenciones, etc.); y 5) provisión de bienes y servicios.

— La función de conducción social del Estado (Hucke, 1980). Se despliega en los siguientes ámbitos: la regulación jurídica, la política social, la conducción económica, las prestaciones simbólicas.

— Los instrumentos de gobierno (Hood, 1983). La autoridad pública dispone de dos mecanismos de control sobre la sociedad: los detectores (instrumentos para recoger información) y los realizadores (herramientas para generar impactos sobre la sociedad). Tiene a su disposición cuatro recursos: el «tesoro» (el dinero y otros recursos fungibles), la autoridad (la posesión de poder legal o legítimo), la organización (la disposición de personal, materiales, equipos), la «nodalidad» (el Estado se sitúa en el centro de un tejido social o de información). La combinación de estos dos mecanismos y de estos cuatro recursos genera los tipos específicos de las políticas públicas.

4. El sistema de acción

Una de las reglas de oro del análisis es considerar una política pública como un sistema de acción pública. Desde esta perspectiva, se subrayan la forma de operar de una autoridad gubernamental (o varias, llegado el caso), la forma de abordar y tratar una sustancia o un contenido específico. Se necesitan tres conceptos para realizar correctamente esta tarea: el sistema de actores, el de la actividad y, por último, el del proceso.

— La autoridad gubernamental es el actor central de una política pública. Al mismo tiempo, no es el único jugador activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros actores: organismos encargados de ejecutar sus decisiones, sujetos que reaccionan a las realizaciones así producidas, grupos de intereses u otras instituciones que ejercen influencia sobre la acción proyectada o en curso. Los sujetos no permanecen pasivos, aunque puedan parecerlo *a priori*. Su forma de respuesta los convierte en algo más que blancos inertes (Hirschaman, 1972). Estas relaciones de interdependencia estructuran un verdadero sistema que el analista debe identificar y cuyo camino ha de seguir.

Sin embargo, el reparto de los actores tiene muchas posibilidades de cambiar de una política a otra. Incluso para una política determinada, su entrada y salida de escena debe ser seguida meticulosamente. Ciertos actores pueden aparecer intermitentemente, para después desaparecer, y reaparecer interpretando otro papel. El sistema de actores es elástico: las variaciones en su composición pueden desorientar a un analista que se contente con observar los acontecimientos a través de la lupa de las instituciones políticas formales. La acción pública no se limita a los actores formales: políticos y funcionarios. Incorpora a otros actores que, en principio, no tienen nada que ver con el «juego político», pero cuyo comportamiento y presencia cuentan en la medida en que las realizaciones públicas se transforman en impactos sociales. El analista ha de identificar la influencia social que una política pública teje en torno a ella y estudiar de qué modo los actores, manejando sus relaciones de interdependencia dentro de un sistema que esta política estructura, contribuyen al curso de los acontecimientos.

— Si bien la actividad de los actores y su impacto sobre el contenido de la política pública forman la base empírica de la observación, el analista debe, no obstante, mostrarse muy prudente. Ciertamente, se debe prestar

atención a los actos, comportamientos y discursos visibles, que se puedan describir. Sin embargo, existen actividades invisibles cargadas de sentido.

Una política pública, recordémoslo, es un conjunto de actos y de no actos. No intervenir, cuando un actor percibe que la situación es significativa, representa para él una respuesta posible entre otras actitudes. En última instancia, ciertas políticas públicas son definibles como no programas: en otras palabras, una autoridad pública elige colocarse fuera de la acción.

Por otra parte, la actividad de un actor no se traduce únicamente en gestos «concretos», materialmente identificables. Las respuestas pueden ser, al contrario, abstractas, simbólicas; pueden pertenecer al universo de los signos o del discurso (Edelman, 1976). Así, se hablará de políticas simbólicas a propósito de actividades públicas cuya esencia consiste no en actuar, sino en decir, hacer saber y creer que se actúa o que se preocupa por actuar. Los medios de comunicación de masas son las fuentes más ricas en este aspecto (Edelman, 1977).

— Por último, no es indispensable que una actividad se presente como un cambio o una innovación en relación con las actividades anteriores, a fin de considerarla como objeto apto para el análisis. Ciertamente, una política pública impacta a menudo porque introduce una ruptura o una inflexión con respecto a la situación anterior. El elemento de novedad o de no continuidad atrae la atención. Pero este elemento puede ocultar el carácter conservador o rutinario de la acción gubernamental. Muchas decisiones públicas se caracterizan, al contrario, por su rutina, por la suma de respuestas repetitivas, por la prolongación de lo idéntico. Pensemos en el presupuesto anual de un Estado que traslada de un año al otro del 95 al 97 % de su contenido (Wildavsky, 1964). En resumen, la no novedad representa un rasgo esencial y significativo de las actividades gubernamentales.

Para el analista, el proceso de una política es el complemento indisociable de su sustancia: proceso y contenido constituyen las dos caras de una misma realidad. El trabajo gubernamental no se limita a la toma de decisión; se extiende en el tiempo, más arriba, pero también más abajo de lo que, a menudo y sin razón, se considera la intervención más noble y significativa. Además, el transcurso del tiempo, la duración, es en sí mismo un elemento estructurante de la acción gubernamental y de otros actores no gubernamentales.

En definitiva, el problema que se plantea al analista es la manera de descomponer su objeto de estudio en elementos empíricos más finos sin por ello perder de vista el conjunto del paisaje. Para ello, se han propuesto múltiples claves analíticas. La elaborada por Jones sigue siendo, todavía hoy, un punto de referencia (Jones, 1970). Por su facilidad de manejo, constituye uno de los instrumentos heurísticos ofrecidos por la literatura que deja mayor espacio a la *serendipity*, es decir, al descubrimiento de hechos pertinentes (Merton, 1965).

Para Jones, en efecto, el proceso puede descomponerse analíticamente

como una secuencia de actividades, desde el inicio hasta el final, desde un problema hasta los resultados. Cinco fases principales componen este proceso:

— La identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.

— La formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.

— La toma de decisión: el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima.

— La ejecución del programa: una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.

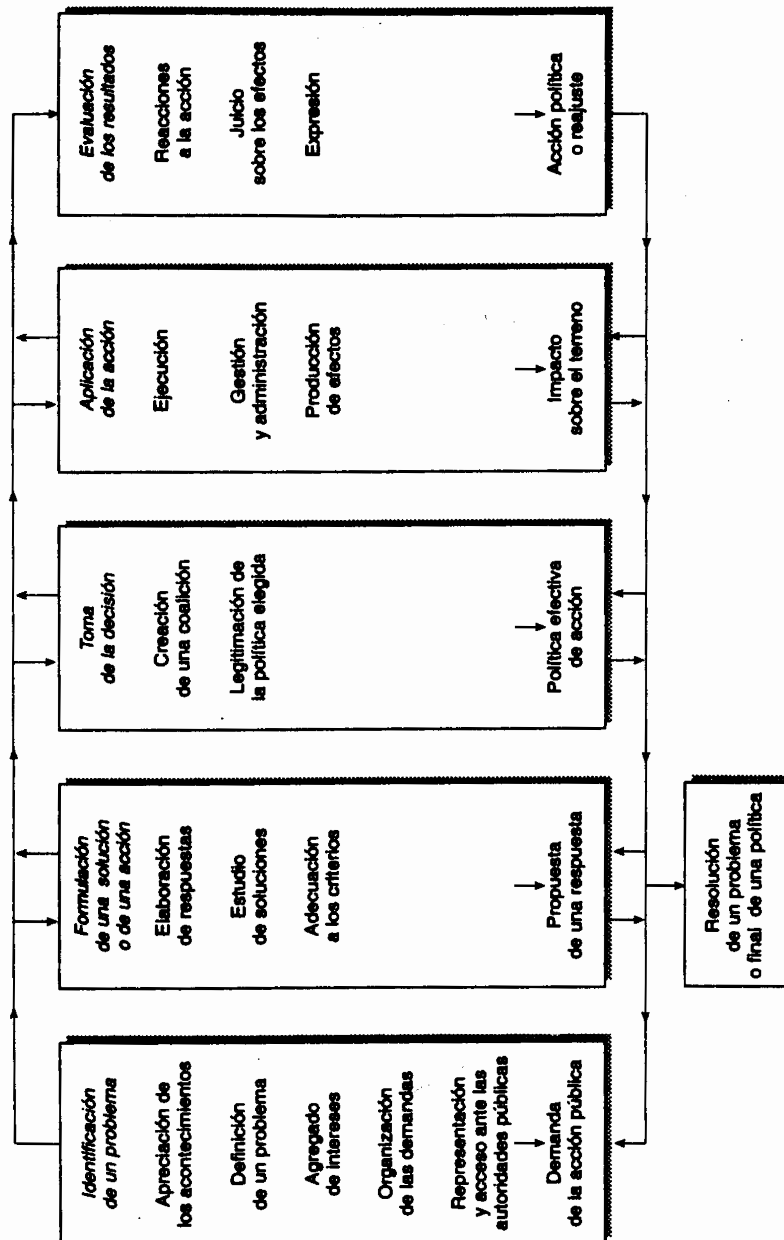
— La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

Cada fase, cada una de sus funciones, se caracteriza por actividades concretas y particulares en el seno de la autoridad pública; por ejemplo: el trabajo legislativo, la preparación de la decisión en los gabinetes ministeriales, la decisión del gobierno, la gestión burocrática; o en torno a ella, la acción colectiva, los grupos de presión, las campañas de prensa. A cada fase corresponden un sistema de acción específico, actores y relaciones, compromisos y estructuras sociales.

Tomado al pie de la letra, este marco de referencia parece demasiado rígido, lineal y formal. Su utilidad radica en la flexibilidad con que Jones la maneja.

Así, el proceso es un ciclo más o menos cerrado sobre sí mismo. La evaluación de los resultados, sea cual sea la forma que tome, precede a la fase de resolución del problema. Pero, ¡el final también puede ser el comienzo! La evaluación, más que desembocar en la terminación, desencadena una vuelta atrás: el problema se considera como no resuelto, y se introducen ajustes retroactivos, mediante una nueva formulación del problema inicial o a través de una gestión más satisfactoria en la fase de ejecución del programa. El proceso está abierto a toda clase de efectos de retroacción.

Por otra parte, una fase no sigue necesariamente a la precedente: las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso. Por ejemplo: una política puede desaparecer puesto que jamás se ejecutó, o proseguir sin que a nadie se le ocurra relacionarla con resultados concretos. Del mismo modo, hay decisiones tomadas por una autoridad pública que no han sido precedidas de ninguna actividad de formulación de soluciones o que tampoco responden a una demanda política, a un problema identificado anteriormente: *ex post*, después de tomada la decisión, un problema se identifica o racionaliza y se elaboran estudios para justificar la elección.



Proceso de las actividades gubernamentales: un cuadro (adaptado libremente de Jones, 1970)

En resumen, el proceso es atravesado por fenómenos que siguen distintos caminos: una actividad lógicamente anterior condiciona la siguiente; una fase lógicamente posterior, al contrario, condiciona y precede incluso a la anterior. Igualmente, puede no haber relaciones significativas entre las diversas fases que se encadenan, ya que lo que sucede en determinado momento no mantiene relación alguna con lo que ocurre en otro momento.

Con los actores sucede como con las actividades. Que a cada fase corresponda un sistema de acción que le es particular, es una hipótesis que hay que verificar caso por caso mediante la confrontación con la realidad, y no un postulado. Ciertos sistemas de acción pueden ser idénticos en cada fase, tener los mismos actores presentes o ausentes, relaciones de poder y estructuras que conducen a idénticos resultados. La forma misma en que se distribuyen los actores entre las fases de actuación gubernamental es un dato altamente significativo. El cuadro establecido por Jones sugiere que la salida a escena de los actores —decidida libremente o impuesta— en tal o cual fase, condiciona la naturaleza de los programas de acción. Esta aparición es posible en diversos momentos, antes de la decisión —lo que, por otra parte, la ciencia política ya había subrayado extensamente— pero también en el momento de la ejecución y en el de la evaluación, siendo quizás ésta la aportación más original del análisis de las políticas públicas en este estadio. Los actores, los problemas, las soluciones, las decisiones no son necesariamente estables: pueden cambiar sobre la marcha, ajustarse, redefinirse, desaparecer o reemerger a medida que la acción política progresa.

Bibliografía

Boudon (R.), 1973, *L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Paris, A. Colin.

Daintith (T.) ed., 1988, *Law as an Instrument of Economic Policy : Comparative and Critical Approaches*, Berlin, Walter de Gruyter.

Dunn (W. N.), 1981, *Public Policy Analysis : an Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Dupuy (F.), Thoenig (J.-Cl.), 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.

Dye (Th. R.), 1975, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Easton (D.), 1965, *A System Analysis of Political Life*, New York, John Wiley.

Edelman (M.), 1976, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, Univ. of Illinois Press.

Edelman (M.), 1977, *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*, New York, Academic Press.

Elkin (J.), 1974, Political Science and the Analysis of Public Policy, *Public Policy*, 22, 3, Summer.

Gibert (P.), 1985, Management public, management de la puissance publique, *Politiques et management public*, vol. 4, 2.

Gibert (P.), 1988, Fonction publique à statut et innovation, *in* Schaefer (G. F.) et McInerney (E.), édit., *Accroître la force d'innovation dans la gestion du secteur public*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique.
Hirschman (A.), 1972, *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, Editions Ouvières.
Hood (C.), 1983, *The Tools of Government*, London, Macmillan.
Hucke (J.), 1980, *Politische Handlungspielraüme*, Bad Honnef.
Huitt (R. K.), 1968, Political Feasibility, *in* Ranney (A.), ed., *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham.
Jones (Ch. O.), 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, Duxbury Press.
Kervasdoué (J. de), Fabius (L.), 1976, La loi sur les fusions et regroupements de communes, *Revue française de Sociologie*, XVIII, 3, juillet.
Lowi (T. J.), 1964, American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics*, 16, July.
Mayntz (R.), 1978, *Soziologie der Öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg.
Merton (R.), 1965, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon.
Offe (C.), 1975, *Berufsbildungsreform*, Francfort, Honnef.
Padioleau (J.), 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF.
Salisbury (R. H.), 1968, The Analysis of Public Policy : A Search for Theories and Roles, *in* Ranney (A.) éd., *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham.
Scharpf (F. W.), 1976, Theories der Politikverflechtung, *in* Scharpf (F. W.) et autres, *Politikverpflechtung : Theorie und Empirie des kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg.
Wade (L. L) , Curry (R. L. Jr), 1970, *A Logic of Public Policy : Aspects of Political Economy*, Belmont, Wadsworth.
Wildavsky (A.), 1964, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown.
Wildavsky (A.), 1979, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.

CAPÍTULO IV

LA APARICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

¿Qué razones, qué condiciones, llevan a actuar o no actuar a una autoridad pública? ¿De dónde surgen las políticas públicas? ¿Cómo se construyen los problemas sociales?

La cuestión parece simple. La respuesta lo es mucho menos. El analista se debe liberar de los reflejos que le impiden abordar correctamente los hechos. Con frecuencia observamos tres reflejos que son otras tantas desviaciones potenciales:

— *La descripción llana.* Consiste en bosquejar el decorado histórico o contextual en que se desarrollará la intervención gubernamental con la ayuda de una lista más o menos inconexa de informaciones generales. ¿Cuándo ocurren los acontecimientos, quiénes son los protagonistas, en qué zona del cambio se producen? Estas señales dan una nota ambiental, ponen en escena los problemas y los actores, pero no bastan para explicar la génesis de la acción pública, el porqué de los acontecimientos.

— *La fascinación por la decisión.* En este caso, se presta a la toma de decisión una atención casi exclusiva. ¿Cuál es la psicología de quien decide, qué acontencimientos se desarrollan en el momento en que se fijan las opciones, qué razonamientos se escuchan en el escenario? El riesgo de error consiste en valorizar la decisión como único momento clave de una política pública y, en consecuencia, ocultar los acontecimientos anteriores a ella, especialmente las condiciones en que nace el problema. La decisión, ¿es una reacción a los acontecimientos, a las necesidades? Por otra parte, ¿todos los grupos perciben el problema de la misma manera?

— *La desviación macrocontextual mecanicista.* Aquí, el analista se esfuerza por explicar en qué medida una política pública es una resultante, un efecto dependiente de causas que provienen de otro orden de cosas: por ejemplo, las exigencias del desarrollo socioeconómico, la ideología dominante, las aspiraciones de los subordinados. Haciendo esto, el riesgo de des-

viación es grande porque la explicación invocada es de una envergadura tan general que pierde su capacidad para demostrar por qué tal aspecto, y no otro, de una decisión se ha impuesto finalmente. Se planea sobre la generalidad, se impregna de sobredeterminismo. Por ejemplo: la aparición de la política de carreteras en Francia se explicará por el costo creciente, para la colectividad, de los accidentes y de sus víctimas. Por lo tanto, queda por demostrar por qué surge en 1970 y no antes, o por qué privilegia la lucha contra el exceso de velocidad en detrimento del control del alcoholismo al volante. De una manera totalmente distinta, en los trabajos de Easton hallamos un enfoque cercano, a través de la dualidad *input-output* (Easton, 1973). Las demandas (diferenciación social, competencia entre partidos, etc.) provocan la formulación de respuestas (políticas sociales, políticas económicas, etc.). El sistema de acción pública funciona, en efecto, como una caja negra cuya influencia sobre la polaridad necesidades-respuestas sería desdeñable (Mitchell, Michell, 1969).

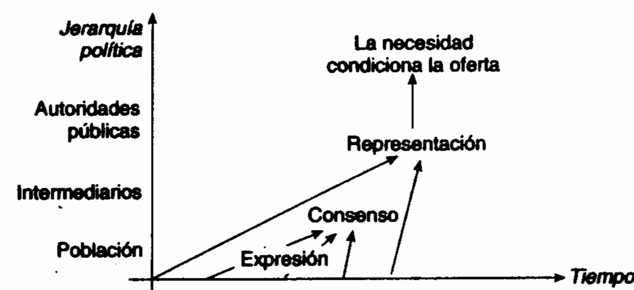
1. El nacimiento de una política pública

Una cosa es cierta: las políticas públicas no se reducen a accidentes o casualidades, ni a necesidades de las que puedan escapar las autoridades. Por ello es esencial estudiar su origen.

La génesis de las políticas públicas es, sin embargo, un erial apenas cultivado. Tres visiones o clisés estorban nuestros modos de razonar e inducen a una visión a veces muy limitada del proceso de surgimiento.

1.1. El ascenso democrático representativo

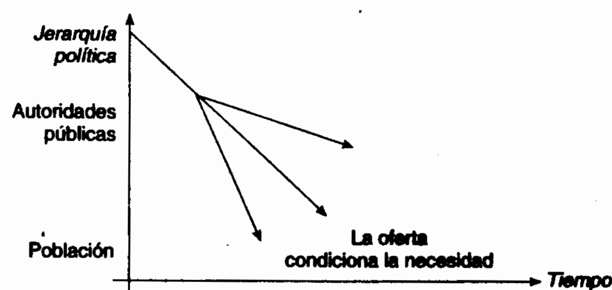
En este escenario, lo primero es lo que ocurre en la base, sobre el terreno: las necesidades de los habitantes, los problemas de tal o cual sector. Estas necesidades y estos problemas se ven como otros tantos desequilibrios que, cuando crecen, son objeto de procedimientos (iniciativas, elecciones, etc.) y de relevos cualificados, intermediarios políticos que, en nombre de sus mandantes, presionarán sobre la autoridad pública competente para que intervenga. En resumen, el nacimiento recuerda un proceso de ascenso a partir de demandas aisladas. Éstas son reagrupadas posteriormente por los grupos de interés y por los partidos, que se convierten en sus intérpretes, interpelando a los máximos responsables gubernamentales de la sociedad política. Cuando los intermediarios no bastan, la autoridad pública recurre a métodos de escucha: estudios de necesidades, marketing, etc. Primero aparecen las necesidades, la acción pública llega al final, lo que se asemeja mucho a una «robinsonada» del sistema político, visión ingenua de la democracia consensual y



transparente. Las necesidades ascienden y la autoridad pública está a la escucha.

1.2. La tiranía de la oferta

Al contrario, en esta representación las necesidades vuelven a descender. Son las autoridades públicas quienes modelan las necesidades. La oferta gubernamental estructura y condiciona las necesidades de acción pública que experimenta la población. La gente quiere lo que se le da para consumir, y no quiere lo que se les rehúsa. En su versión «suave», este escenario muestra hasta qué punto los administrados terminan por aceptar como aspiraciones propias los bienes y servicios que son capaces de ofrecerles los decisores públicos. El tacto, pero también la falta del mismo de los actores políticos y administrativos define lo que los administrados perciben o interpretan como «normal», eficaz y deseable. Por ejemplo, se resuelve el problema de la pobreza cuando la asistencia pública distribuye ayuda entre quienes ella clasifica como pobres. En su versión «dura», este escenario desemboca en las hipótesis de manipulación, de violación deliberada de las masas. Así, gracias a los medios de comunicación y a través de la propaganda, una autoridad pública podrá convencer a sus administrados de que ya no hay desposeídos en el país, y de que la lucha contra la pobreza ya no se impone, o al contrario, de que la pobreza es considerable, justificando una duplicación de las prestaciones presupuestarías públicas. Lo de arriba condiciona lo de abajo, la visión jerarquizada es reemplazada por un proceso descendente. Análisis como los propuestos por Bachrach y Baratz, se aproximan a este razonamiento por el lugar preeminente que conceden a un parámetro: el deseo de la autoridad pública de mantener su poder (Bachrach, Baratz, 1970). Por esto, la autoridad querrá reforzar los valores sociopolíticos que legitiman su acción ante el pueblo, pero evitará tratar todo problema que no contribuya al mantenimiento de su poder. Esta estrategia cínica genera demandas y ofertas inofensivas para las autoridades en el poder.

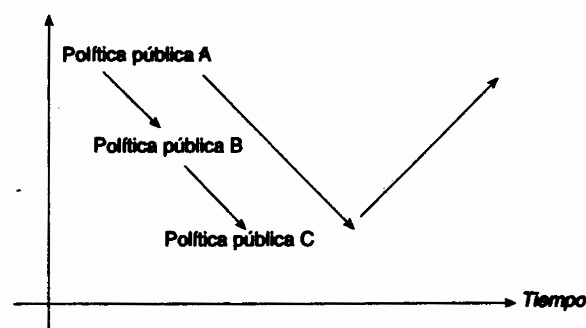


Los conceptos de oferta y demanda son metamorfosis más o menos fructíferas para el análisis. Saber cuál de las dos, oferta o demanda, precede a la la otra, supone que cada término del juego político y social está separado y claramente definido. Sin embargo, no es ése el caso. Más en concreto, la oferta y la demanda se determinan cada una a través del poder político, de sus mecanismos concretos y su simbología.

1.3. La ilusión natalista

Decir que una política pública nace es, a la vez, correcto y peligroso. El nacimiento puede significar que existen acontecimientos iniciales, identificables en el tiempo y en el espacio, que impulsarán una secuencia de acciones e interacciones al término de la cual surgirá una política pública. En cambio, nacimiento no significa necesariamente que una política pública nazca en el vacío, por el simple efecto de las demandas y las ofertas, de necesidades sociales y de respuestas públicas. Son posibles otros escenarios. Una acción pública puede nacer porque una política pública ya existente, en el curso de su fase de ejecución o aun después de su terminación, plantea dificultades, encuentra obstáculos, modifica situaciones que llevan a la autoridad pública a intervenir nuevamente en otro aspecto, de otra manera, a través de fenómenos de efectos ligados. En otras palabras, las políticas públicas se alimentan en buena parte de sí mismas. No hay necesidad alguna de que se generen de manera casi espontánea, las unas al margen de las otras, por el único y exclusivo estímulo inicial de la oferta y la demanda.

El interés manifestado por la fase «monte» de los procesos de decisión no es reciente. Ha sido, incluso, un tema clásico, en particular en el enfoque llamado de los «grupos de presión» (Meynaud, 1960). Según éste, la escena política es un lugar de enfrentamientos y negociaciones entre grupos de intereses, partidos, sindicatos, órganos económicos, asociaciones, etc. Fundamentalmente, cada grupo persigue su propio interés, reflejado en sus demandas, declaraciones, alianzas. En síntesis, el enfoque



de los «grupos de presión» ha desvelado y desencantado, de forma muy oportuna la visión «idealista» del trabajo político, en especial, en las fases de deliberación y decisión. Bajo la tapadera del interés general y del gobierno democrático, hormiguean los intereses sectoriales y los jugadores utilitaristas. No obstante, las limitaciones de este enfoque explican en parte su decadencia después de algunos años. Por una parte, según éste, la ley del grupo más fuerte es lo que modela esencialmente el surgimiento de las políticas. Por otra parte, se ponen en entredicho los procedimientos del trabajo político y el contenido de los problemas, ya sea porque no influyan el curso de la lucha en la jungla de los intereses, ya porque quedan simplemente reducidos a variables dependientes, productos del «verdadero» juego político.

Recientemente, aunque de manera tímida, los politólogos han tratado de comprender cómo emergen las políticas públicas. Para ello, se han planteado dos exigencias suplementarias:

— Tender un puente entre el estudio de lo que sucede en el seno del «sistema político» y el estudio de lo que ocurre en de la «opinión pública», en sentido amplio. Esto significa especialmente que ya no se tomará como verdad evangélica que hay, por un lado, fenómenos puramente cognoscitivos y culturales en una población pasiva y marginada, y por otro lado, agentes activos que hacen política en una arena especializada, en el centro.

— Admitir, a título de hipótesis que debe verificarse, que en la sociedad existe una pluralidad de situaciones, de actores y de problemas. Corresponderá al analista constatar hasta qué punto esta pluralidad está efectivamente presente, si existen muchos escenarios políticos, muchas jerarquías de problemas. Si no es el caso, la pluralidad se esfuma, el encadenamiento entre los actores y los problemas se vuelve tan fuerte que se llega a una estructura monolítica y jerárquica donde los más fuertes son siempre los más fuertes.

También puede formularse otra versión de esta exigencia metodológica.

La confusión y el malentendido son algo corriente en el surgimiento de las políticas públicas. La población siente una necesidad A, que la autoridad pública interpreta como un problema de tipo B, al que se le dará una solución conveniente en una situación también distinta, la de tipo C. Por lo demás, el poder no es necesariamente reducible a un juego de suma cero en el que lo que uno gane lo pierde el otro. El juego puede ser de suma positiva —todos los jugadores ganan, algunos más que otros— o negativa: todos los jugadores pierden en el juego.

2. Un aparato conceptual

La construcción de un lenguaje conceptual original ha constituido un paso adelante decisivo para el surgimiento de las políticas públicas. En este aspecto es destacable el trabajo propuesto por Cobb y Elder (Cobb, Elder, 1977). ¿Qué impulsa pues a actuar a las autoridades públicas?

Un primer concepto es el de *agenda*.

La agenda se puede definir como «el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas» (Padioleau, 1982, p. 25). En otras palabras: una autoridad pública administra una agenda, más o menos llena según las circunstancias. Hay que cuidarse de no confundir dicha agenda con una orden del día o un programa. Una orden del día es un momento institucionalizado que establece una lista de tratamiento de problemas. Un programa es una plataforma de intenciones destinada a llamar la atención de un público (electoral, parlamentario). La agenda, en cambio, designa un conjunto de problemas objeto de controversias públicas. Dichos problemas, cuya enumeración varía con el tiempo —la agenda deberá tenerlo en cuenta—, exigen la intervención de la autoridad pública. Ello significa que todos los problemas posibles no se hallan contenidos al mismo tiempo en la agenda de la misma autoridad. Algunos figuran en ella y otros no. Nos hallamos, pues, frente a un mecanismo selectivo que deja pasar o no tal o cual problema. Lo que los políticos llaman *poner en la agenda* o inscribir en la agenda, aparece como un mecanismo esencial en una sociedad política.

Existen dos tipos principales de agendas.

Una es la *agenda institucional*. Reúne los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la competencia de la autoridad pública considerada. Así, la constitución de un Estado o los estatutos de una entidad local, enumeran los problemas, institucionalizan su modo de emergencia, el calendario y la orden del día de los órganos políticos y administrativos competentes. El ejemplo clásico es el presupuesto. Es anual, automático, estandarizado. Otros problemas pueden tener una naturaleza distinta, porque su emergencia puede no estar institucionalmente definida o no intervenir en forma recurrente. De todas formas, los procedimientos establecidos por la norma o por la tradición codifican el contenido y la programación de los problemas, el ámbito «natural» o consensual de la intervención pública.

El otro tipo de agenda es la *coyuntural o sistémica*. Está constituida por problemas que, al contrario del primero, no pertenecen a la competencia «habitual» o «natural» de la autoridad pública. El ejemplo más puro es el derecho a dar la vida, al menos en un país como Francia actualmente. *A priori* se trata de una libertad importante de los individuos y —con pocas excepciones— únicamente de ellos, quedando excluida la intervención de toda autoridad en la procreación. Ahora bien, con los recientes descubrimientos de la biología, son posibles nuevas formas de procreación: bebés probeta, madres de alquiler o manipulaciones genéticas. El hecho es que hoy el Estado se preocupa por saber si debe o no actuar en la materia, dictar las reglas de juego para limitar los comportamientos que la aplicación de estas técnicas ha hecho posible.

Ambos tipos de agenda representan los ideales-tipo. En realidad, la frontera que los separa resulta mucho menos clara. También es fluctuante. Lo que, en definitiva, caracteriza la agenda es el *grado de consenso* o, al contrario, de *conflicto* que suscita el problema considerado.

Casi siempre, el consenso no es total o unánime, y el conflicto no es general o irreductible. En realidad, nadie discute verdaderamente el principio de un presupuesto. En el polo opuesto, durante largos años la guerra entre partidarios de la escuela laica, monopolio del Estado, y defensores de la escuela privada, hacía irreconciliables las posiciones antagónicas. No obstante, en la mayor parte de los casos un importante elemento de *controversia* subsiste en cuanto a la oportunidad para que la autoridad pública intervenga o no en la cuestión y cómo ha de hacerlo.

El analista también se esfuerza en mostrar que la incorporación a la agenda es un momento privilegiado del *debate*, ya sea éste evidente —identificable a través de las intervenciones, manifestaciones, tomas de posición públicas, etc.— o silencioso —distinguible por el hecho de que los actores o los grupos sociales no comparten, por ideología, por interés, por tradición, los mismos valores en cuanto a lo deseable de la intervención pública—. El debate, la *controversia*, traducen las divergencias de opinión, normas, intereses, percepciones y juicios cognoscitivos. Estas divergencias atraviesan la opinión pública o, cuanto menos, los grupos y actores individuales que operan durante el proceso de incorporación a la agenda.

Se llama *desafío* a todo problema en torno al cual se produce un debate o una controversia que es objeto de valoraciones contrastadas. Un desafío no existe en sí mismo sino en relación con los actores específicos que, la mayoría de las veces, son portadores de prioridades diferentes. La incorporación a la agenda se presenta, entonces, como un proceso de concurrencia entre desafíos múltiples y entre jerarquías de prioridades heterogéneas.

El *conflicto* puede expresarse en términos de intereses materiales, de privilegios sociales, de influencia política, pero se manifiesta también en clave normativa y cognoscitiva. Las representaciones de los fenómenos, el sentido y el significado que se da a los «hechos», varían de un medio a otro, e incluso en el tiempo. El ejemplo evidente es el del sentido dado a las estadísticas sobre desempleo: ¿cuándo el número de parados es considerado insostenible y exige una intervención pública? ¿A partir de 2 millones, de 2,5 millones o de 3 millones? Lo «demasiado es demasiado» representa un umbral o un intermitente cuyo sentido varía según los medios sociales y las coyunturas. Cada uno juzga según su propia vara si una cuestión es o no un problema.

Frente a un conflicto, nadie es igual a los demás. A este respecto, Cobb y Elder proponen diferenciar los grupos en términos de capacidad para movilizarse en torno a los problemas. Se pueden distinguir así, en materia de incorporación a la agenda:

i) Los *actores* propiamente dichos. Se movilizan social y políticamente a través de formas de participación y de organización (partidos, asociaciones, movimientos sociales, etc.). Los más activos constituyen los grupos de *identificación*. Los menos activos se erigen en grupos de *atención* en relación al problema.

ii) Los *públicos*. Son espectadores. Los más implicados e informados son los públicos *interesados*; los más alejados o extraños componen el *público en general*.

Todo esfuerzo tipológico tiene un valor relativo. Ello permite romper con la división tradicional entre hombres políticos, que hacen política, y el público, que emite sus opiniones. En cada incorporación a la agenda, el analista debe aceptar la probabilidad de que la distribución entre actores y públicos sea específica, no idéntica de un problema a otro. Son numerosos los ejemplos que muestran a los profesionales de la política, totalmente sobrepasados por las organizaciones o los movimientos militantes, convertirse en público más o menos interesado. Así sucedió cuando el gobierno francés asumió, en 1974-1975, la liberalización del IVG (interrupción voluntaria del embarazo). La clase política quedó fuera de juego. Los actores principales eran el movimiento feminista y sus portavoces, como Gisèle Halimi, y Giscard d'Estaing, nuevo presidente de la República. Pese a lo dicho, no habría que concluir que todo cambio radical, toda irrupción de nuevos desafíos, sobrepasa a los profesionales de la política, gracias a la acción de los movimientos sociales que atraen a los medios de comunicación o alteran el orden público. El conservadurismo y el cambio no se distribuyen de forma tan esquemática entre ambos campos, el de los notables y el de la calle.

El concepto de actor puede llevarse más adelante. Se llega a hablar incluso de la existencia de una *política empresarial*. A la manera de un empresario que actúa sobre el mercado económico, los individuos, grupos, movimientos, coaliciones, movilizan los recursos en el mercado político y ponen en marcha estrategias para obligar a una autoridad pública a tomar en cuenta un nuevo «desafío».

Bardach lo demostró a propósito de la política de salud mental adoptada por el Estado de California entre 1964 y 1967 (Bardach, 1972). Un diputado republicano de la asamblea del Estado, Lanterman, hizo aprobar una ley que prohibía que los enfermos mentales juzgados fueran recluidos contra su voluntad en instituciones cerradas. Esta reforma liberal (hasta entonces cada mes se internaban 1.000 personas) introdujo una política totalmente nueva de ayuda y tratamiento en medio «abierto».

Dos tipos principales de empresarios políticos pueden identificarse a través de la literatura científica.

El primero reúne grupos, medios o individuos que integran *élites* sociales, culturales, económicas o políticas. Se trata de los grandes notables (parlamentarios, jefes de partidos), las figuras preeminentes de la economía y de la cultura y las personalidades del mundo sindical.

El segundo tipo de empresarios políticos se encuentra en el seno de conjuntos más difusos y anónimos. A menudo, el activismo y el número, la agitación y la radicalización son los elementos que suplen el déficit de capital elitista, la falta de notoriedad, de influencia, los contactos para llegar a la autoridad pública. Surgen asociaciones especializadas que se estructuran en torno a una reivindicación. Éste fue el caso, por ejemplo, de las 16.000 asociaciones aparecidas en Francia a mediados de los setenta, para promover la defensa del medio ambiente frente a proyectos de obras públicas (autopistas, urbanismo, etc.) emprendidas por los poderes públicos locales y nacionales. Sin embargo, estos empresarios políticos especializados en una causa pierden a menudo influencia y apoyos cuando la inclusión en la agenda deja de ser la fase crítica. Así, se encuentran mal parados cuando el «desafío» ha sido tomado en cuenta —total o parcialmente— por la autoridad pública y se trata de ejecutar, de administrar las respuestas concretas. Otra faceta del empresario político reside en las organizaciones plurifuncionales. Es el caso de ciertas confederaciones sindicales que, fuera de su plataforma reivindicativa tradicional, plantean a veces «desafíos paralelos» (por ejemplo, la ayuda alimentaria al pueblo polaco planteada por la CFDT).

Un empresario político se moviliza en función de objetivos variados. Cobb y Elder, rompiendo con la estrechez de los paradigmas marxistas (el comportamiento refleja el interés de clase) y neoliberales (el comportamiento es, en principio, utilitarista o *selfish*, para retomar la expresión inglesa), recuerdan que estos objetivos revisten al menos cuatro tipos diferentes, y que cada uno de ellos induce un proceso de acción particular:

i) *El reajuste*. Un medio particular siente, en un momento dado, que su situación, sus intereses, son tratados de manera desequilibrada, insatisfac-

toria para él. Ante ello, decide constituirse en empresario político. Su objetivo consistirá en conseguir que su situación sea corregida por la autoridad pública. El empresario actúa para sí mismo.

ii) *La explotación*. El empresario político actúa para otros. Cristaliza, enuncia, amplifica un problema sentido de manera más o menos manifiesta por otro medio que no es el suyo. Lo toma a su cargo, lo convierte en su problema y se identifica con él. Su objetivo, en este caso, es sacar provecho para sí mismo en tanto que empresario político, por ejemplo, incorporando a su propio proyecto el reconocimiento de sus «defendidos».

iii) *La mejora*. El empresario político no saca ningún beneficio personal del problema del cual se apodera, ni indirectamente (como beneficiario eventual), ni individualmente (como portavoz o abogado). Interviene en nombre del interés público. Su objetivo consiste en evitar desequilibrios y amenazas perjudiciales para toda la colectividad, o hacer triunfar una utopía por altruismo o por ideología.

iv) *La reacción circunstancial*. Este caso se caracteriza por la ausencia de empresario político activo. En cierta manera, la inclusión en la agenda de un «desafío» se impone por sí misma, por «accidente». Los acontecimientos exteriores ejercen una presión tal, que el «desafío» se incorpora «automáticamente» a la agenda. Una ilustración de lo anterior es el accidente automovilístico ocurrido en Beaune ene 1984 (cincuenta niños quemados vivos), que llevó a los poderes públicos a inscribir, con carácter de urgencia, en el orden del día el problema de la seguridad en los transportes públicos de pasajeros.

3. La formulación de los problemas

¿Cómo se generan los problemas que originan la intervención pública? Es conveniente distinguir dos estadios en el trabajo político:

— uno concierne a la fase de definición de un problema, la formulación de las demandas;
— el otro se refiere a las estrategias de respuesta desplegadas frente a las demandas.

Esta distinción en dos fases no significa de forma necesaria que la primera preceda cronológicamente a la segunda (lo que hemos llamado el peligro de la «robinsonada» democrática). En efecto, es muy posible imaginar que preexiste una respuesta, seguida de una fase de formulación de la demanda.

En su análisis de los «problemas sociales», Becker demuestra que la existencia de un problema social procede de dos fuentes posibles:

— las carencias objetivas de una sociedad;
— pero, ante todo, la decisión subjetiva de los que, en nombre de ésta, califican dicho fenómeno de problema social (Becker, 1964).

En efecto, el origen de una demanda social y de las necesidades que, supuestamente, expresa esta demanda, se sitúa en la esfera política; esto significa que las necesidades no se definen ni se enuncian con toda claridad. La visión de las necesidades es selectiva.

¿Existen necesidades en materia de acción pública?

Para una empresa privada, el criterio de la realidad de una necesidad en el mercado económico puede formularse así: es necesidad todo lo transformable en demanda solvente.

Un servicio público puede guiarse por este criterio. Se le pueden aplicar muchos sustitutos:

— La necesidad normativa. La definen así terceras personas (expertos, políticos), de acuerdo con sus propios valores (profesionales o éticos), poniéndose en el lugar del consumidor.
— La necesidad sentida. Su expresión es indirecta: la población traduce su existencia mediante sus deseos y motivaciones; corresponde a los especialistas explicitar el aspecto latente de la necesidad.
— La necesidad expresada: actos concretos traducen su existencia (actos de consumo, etc.).
— La necesidad comparativa: se genera cuando se compara entre ellas dos o varias situaciones sociales o geográficas, en términos de nivel de servicio, y se utiliza una como indicador de los comportamientos futuros de los consumidores en las otras.

El concepto de necesidad es delicado y hasta peligroso si ésta se concibe como una exigencia en sí. Puede utilizarse teniendo presente que las necesidades de tipo normativo son, en general, las más frecuentes. Los consumidores o el público hablan poco; en cambio, muchos otros actores sociales lo hacen en su nombre: el empresario político, el abogado de una causa, el promotor de un interés social, y la misma autoridad pública afectada.

Del mismo modo que no dispone de necesidades claramente expresadas, una autoridad pública tampoco tiene criterios claros para determinar objetivos. Mientras que la empresa privada puede definir las escalas y los parámetros de forma relativamente simple y unívoca (cifra de negocios, margen de utilidades, imagen de marca, etc.), para la autoridad pública esa definición es mucho más compleja. De ahí la búsqueda de sustitutos que permitan definir estados orientativos; por ejemplo, el movimiento de los «indicadores

sociales» que fija indicadores de estados normativos (Cazes, 1970). Sin embargo, dichos indicadores son muy abstractos, ya que su traducción concreta es, a la vez, técnicamente difícil y delicada, desde el punto de vista normativo. ¿Cómo medir el nivel educativo de una población? ¿Por medio del analfabetismo? No basta. ¿Con el número de diplomas de enseñanza secundaria? Tampoco es evidente. En resumen, ningún indicador social suscita el consenso necesario. Nadie ve los mismos hechos, porque cada cual tiene intereses divergentes. La experiencia muestra que, en la práctica, existen pocos indicadores de estados que sean descriptivamente válidos.

Otra perspectiva, más antropológica, consiste en privilegiar el concepto de «problema público» como palanca para la formulación de las agendas. Las acciones públicas son formas culturales, con su retórica y sus ritos.

Desde este punto de vista, un problema público es una construcción social, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral (Gusfield, 1981). Por una parte, en una sociedad existen creencias sobre las situaciones y los acontecimientos que dan nacimiento a un problema. Por otra, el aspecto moral se traduce en juicios que definen el acontecimiento como insoportable e inmoral y, por consiguiente, debe conducir a una acción de cambio. Conocimiento y juicio moral se combinan para que un fenómeno se transforme en problema y en desafío.

Un problema público es socialmente asumido: se genera un proceso de responsabilización por parte de tal o cual segmento de la sociedad. Un grupo determinado decide que un problema es acreedor a una intervención pública porque dicho grupo tiene capacidad, autoridad para promoverlo como tal. Puede exigir una acción pública para «que se haga algo al respecto». Gusfield toma como ejemplo a este respecto el problema de la homosexualidad en Estados Unidos. Los psiquiatras han sido sus «propietarios», es decir, la autoridad a la que recurrían los otros grupos para obtener una definición y soluciones, con lo que la homosexualidad se ha visto «psiquiatrizada» como problema público. Puede ocurrir, no obstante, que un grupo pierda su estatuto de propiedad a favor de otras instituciones o medios. El problema público tiene todas las posibilidades de verse redefinido en su estructura cognoscitiva y moral. De esta manera, la homosexualidad se convirtió en una iniciativa cívica en manos de grupos que luchaban por la igualdad de derechos para las «minorías».

Queda por comprender el contenido de la descripción y de la solución que se da al problema. El concepto de responsabilidad abarca dos sentidos. Uno es casual: ¿el acontecimiento A es responsdable del acontecimiento B? ¿Cómo es posible el hecho B? Se sitúa en el universo de la creencia y del conocimiento. El otro sentido responde a la pregunta ¿qué hacer respecto a B? Entramos en el ámbito de la responsabilidad política y moral: alguien debe hacer algo para que esto cambie, para que B no sea ya lo que era. El proceso entonces observable es resolver «quién debe encargarse». El proceso observable es, por tanto, el de la decisión de ¿quién debe asumir la responsabilidad?

«La estructura de los problemas públicos (...) es un escenario de conflictos en el que un conjunto de grupos y de instituciones, que incluyen a menudo los organismos públicos, compiten y luchan por la apropiación y la desapropiación, la aceptación de teorías causales y la fijación de la responsabilidad. Aquí conocimiento y política están en contacto el uno con la otra» (Gusfield, 1981, p. 15). La definición de un problema es un ámbito de controversia. Si hay controversia es porque:

— Tal formulación concreta implica consecuencias juzgadas inaceptables para una o varias de las partes implicadas: pueden verse recortadas ciertas ventajas, se imponen obligaciones.

— Las partes se sienten afectadas ante un problema que pone en cuestión principios fundamentales, valores absolutos; una especie de combate maniqueo entre el bien y el mal sin compromiso posible. Las posiciones son irreductibles, por lo que la formulación adopta un tono de guerra de religión.

— Hay refuerzos exteriores que pueden movilizarse si uno o varios actores públicos solicitan su apoyo. De ahí una función preventiva del conflicto, utilizada por los actores y los públicos que no están dispuestos a aceptar la llegada de esos refuerzos.

En general, es raro que la definición inicial de un problema permanezca estable e invariable. Tiene todas las posibilidades de cambiar sobre la marcha, de reajustarse, de modificar su contenido y sus términos, porque esta definición es en sí misma un desafío político mayor. ¿Cómo se redefinen los problemas en el curso del proceso?

Algunos actores recurren a estrategias de redefinición. El beneficio que esperan obtener puede consistir en ensanchar la base de los públicos afectados, obtener el sostén y la movilización de nuevos grupos. Reformular el problema y la demanda de acción pública permite igualmente al empresario político modificar el reparto social, cambiando las discrepancias tradicionales que separan a los públicos interesados, o potencialmente favorables, de los públicos no interesados o perjudicados. Ampliar los actores y los públicos afectados constituye la estrategia de base. Por ello, tan a menudo, las fuerzas inicialmente presentes no tienen mucho que ver con las que se encuentran en la llegada. Mientras tanto, los jugadores han cambiado o ampliado sus filas. Paralelamente, el problema ha cambiado también, cargándose más o menos de controversias.

¿En qué condiciones un problema afecta a un público más extenso? Cobb y Elder enumeran cinco parámetros que aumentan esta probabilidad:

— La ambigüedad de la definición del problema. Debe ser ambiguo,

audible para muchas «longitudes de onda»; facilitar, con su vaguedad, muchas posibilidades de acceso, un rastrillaje ancho, y alianzas amplias.

— Su simplicidad. El problema debe ser enunciado en términos simples, no complejos.

— Su persistencia en el tiempo. El problema gana si no es definido en un espacio efímero, demasiado momentáneo, sino al contrario, en uno relativamente persistente, inscribiéndolo en la duración.

— Su novedad. Un problema nuevo, sin historia, «engancha» mucho más que un tema recurrente, que arrastra una experiencia pasada, en la cual ya ha sido expuesto el objetivo buscado.

— El carácter imperfecto del problema. Los públicos se muestran mucho más sensibles a iniciativas que adolecen de anomalías e imperfecciones, que a causas demasiado bien «pulidas» y desmenuzadas.

La reformulación de un conflicto, de un problema, se despliega muy a menudo en el terreno de los símbolos. Por símbolos entendemos aquí los valores y las normas emocionalmente movilizadoras, porque son compartidas extensamente por ciertos medios. Así, los empresarios políticos saben muy bien apelar en el momento oportuno a símbolos tales como el interés general del país, el porvenir de la economía nacional o la justicia social; temas o problemas tan localistas y particulares como la obtención de subvenciones públicas para las estaciones de esquí, en caso de falta de nieve, o la presencia de un mecánico-piloto en las cabinas de los nuevos Airbus de Air Inter.

Se cometería un error si se rebajaran tales estrategias al nivel de las prácticas demagógicas, viejos artificios que sirven para racionalizar el corporativismo inconfesable. De hecho, proceden de una reformulación por medio de la movilización de valores a fin de incluir públicos más extensos en el juego. Hablaremos entonces de estrategia de globalización. Cuanto más se transforme un problema en un tema de resonancia emocional, más se acentuará su credibilidad y más importantes serán los públicos que presten su apoyo. La condición necesaria para que este «encadenamiento» simbólico («nosotros es también vosotros») consiga cambiar las relaciones de fuerza, depende del hecho de que amplias fracciones de la población se manifiesten sensibles a los valores invocados. Una muestra viene dada por la relativa simpatía que ha suscitado el movimiento estudiantil durante las manifestaciones de diciembre de 1986 contra el proyecto de ley llamado Devaquet entre los padres burgueses cuyos hijos desfilaban en las calles. A la inversa, puede haber pérdida de credibilidad; por ejemplo, el argumento del «mantenimiento del poder de compra», menos movilizador al final de la década de 1980 que diez años antes. Por otra parte, un martillo no puede servir para matar una mosca. Si el referente simbólico es demasiado intenso en relación con un problema cuya evidencia no ha sido establecida, el capital movilizado se despilfarrará. Igualmente, a una ampliación fuerte no le bastan los símbolos débiles: la ampliación del público no seguirá.

Los medios de información desempeñan un papel absolutamente primordial en el proceso de aceleración o atenuación de un desafío, de desmovilización o ampliación de los públicos demandantes. Los empresarios en busca de acción pública pueden utilizar los medios de comunicación de diversas maneras. Una es despertar la sensibilidad de un público más amplio, llamar su atención. Otra, más brutal, consiste en «provocar un acontecimiento», por ejemplo, forzando a un grupo a entrar en escena, interpelándolo. Los medios de comunicación también pueden volverse contra las estrategias de los empresarios políticos, induciendo efectos que, al contrario, disuadan a los públicos potenciales de sentirse afectados.

4. La inclusión en la agenda

El acceso a la agenda no es libre o neutro. El control de este acceso provee un recurso político decisivo a quien lo detenta. Se ven aparecer verdaderos «guardianes» de la agenda. Su función consiste en reducir la presión cuando crece demasiado, negociar una demanda, hacer aceptable la presión, formalizarla, lograr que se la tome en cuenta según los códigos admitidos. Tratar o no tal informe, el orden mismo de discusión de las cuestiones, cuando no su formulación, son otros tantos obstáculos posibles a la circulación de los desafíos. En términos de agenda coyuntural, se imagina fácilmente el potencial de influencia de que puede disponer la prensa, por ejemplo, dedicando la portada a un problema o, al contrario, silenciando el tema en sus columnas. El control de la agenda ha suscitado una serie de trabajos sobre el funcionamiento de los órganos legislativos, en particular en Estados Unidos (Bendor, Moe, 1986; Romer, Rosenthal, 1978). En cambio, sigue siendo un tema prácticamente virgen en los países europeos.

4.1. Las condiciones

Cobb y Elder definen las condiciones necesarias y suficientes para que un tema o un problema sea incluido en una agenda gubernamental. Distinguen tres casos:

i) El tema o el problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública particular. La competencia no debe ser aquí interpretada en su sentido puramente jurídico o institucional, sino en una perspectiva más amplia. La acción política a veces observable en el momento de la inclusión en agenda, consiste precisamente en poner en tela de juicio la cartera de las tareas que competen a la autoridad pública. Ciertos actores desean que se incluyan nuevas tareas: por ejemplo, legislar en materia de procreación. Otros quieren limitarlas, por ejemplo, desregu-

lando el transporte aéreo o privatizando las empresas. La competencia de una autoridad pública es extensible o limitable, y la formalización jurídica de las carteras de actividades no hace más que traducir más o menos adecuadamente las presiones políticas. Competencia significa aquí que la autoridad pública es percibida o se percibe a sí misma como capaz de prestar atención.

En este estadio, el analista deberá estar atento a un punto importante. La capacidad de atención y de escucha gubernamental no significa que la autoridad pública deba actuar. La atención es, en todo caso, susceptible de desembocar en la no acción, y esto por diversas razones. Así, para la autoridad pública, el simple hecho de prestar atención a un «desafío» —por ejemplo, una declaración a la televisión para señalar que se ocupará del tema— tiene valor de gesto políticamente significativo. ¿Lo importante no era mostrar que la autoridad pública se ocupa del problema, que no es ni sorda ni insensible? En el fondo, poco importa que se origine una acción. En su versión más maquiavélica, esta estrategia consiste en echar tierra sobre un «desafío», ahogándolo en procedimientos, dejándolo para más adelante, confiándolo a grupos de expertos encargados de desbrozarlo.

ii) Otra condición de inclusión en la agenda nos lleva nuevamente a recordar que un «desafío» es objeto de percepciones problemáticas, que lo definen como merecedor de la atención pública. Esta situación, presente o futura, se percibe como insatisfactoria. Aparecen diferencias entre lo que es y lo que debería ser. Estas diferencias son lo suficientemente acentuadas, en la percepción que se tiene de ellas, como para que la situación resulte inaceptable y se exija la acción política. La conciencia de esta situación es asumida por los actores políticos o por otros medios.

iii) Por último, este problema y el que puede constituir deben ser abordables en términos de atención pública. Dicho de otra manera, toda demanda debe ser codificada, traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla. En cierta manera, se politiza publicitándose. En efecto, abundan los problemas llamados de sociedad, y cada individuo o grupo tiene una demanda por satisfacer que merece atención. Sin embargo, hace falta plantear el problema y ser capaz de formular la demanda en los términos de la acción política y pública. El conocimiento de este código constituye un capital cultural para quienes lo poseen: saber a qué puertas llamar, por quién ser escuchado, cómo formular la demanda para que sea audible (técnicamente, en términos de interés, ideológicamente) y en qué momento. El manejo de este capital explica ampliamente la extrema popularidad de que gozan, en particular en el medio rural, algunos electos como los alcaldes. Entre la población que tiene demandas planteadas y los servicios públicos (Educación, Impuestos, Tesoro, Ejército, Correos y Telégrafos, Teléfonos, EDF), que parecen lejanos e inaccesibles, el electo sirve de intermediario, tanto más eficaz cuanto que domina el código que permite el intercambio de anulaciones y de favores (Thœnig, 1975).

Para que un problema se incluya en una agenda coyuntural, los actores deben dominarlo. Sin embargo, no es suficiente que los empresarios políticos se activen ante los guardianes de la agenda: otros factores permiten acelerar la inclusión.

Por una parte, a menudo los empresarios políticos parecen amenazadores a los ojos de la clase política y de las autoridades públicas, que se sienten acusadas y criticadas. Frente a ellas, los empresarios políticos practican una táctica de chantaje. Se presentan como los mensajeros o los intermediarios sin los cuales no podrá encontrarse a tiempo ninguna solución razonable. Quieren salvar el orden establecido antes de que sea demasiado tarde. «Después de mí, el diluvio; yo no respondo de nada si...»: su chantaje es alusivo. Quieren arrancar algo al mismo tiempo que ofrecer una solución a la autoridad pública.

La aceleración resulta también del hecho de que los grupos interesados, si no se sitúan en primera línea como militantes activos, actúan en todo caso en el mismo sentido que los grupos identificados totalmente con el tema. Pesan, en efecto, con un peso silencioso pero real, por su capacidad de represalia más o menos directa en el tiempo. Es clásica, en este aspecto, la amenaza de «votar mal» en las próximas elecciones, amenaza sumamente anticipada por los gobernantes, de manera a veces incluso exagerada en relación con las probabilidades reales de que tales amenazas se cumplan.

4.2. Las respuestas

Una autoridad pública dispone de una variedad de respuestas frente a una demanda incluida en la agenda.

Puede rechazar la inclusión del «desafío». Tiene abierta la opción de un rechazo total o, al contrario, de una táctica más indirecta de corrupción. Puede actuar sobre el mismo problema: desactivándolo, bloqueándolo, tomándolo a broma, etc. Su acción también se puede desplazar hacia los empresarios políticos y los grupos (de identificación y de atención) evitando parecer que adopta una posición sobre el problema propiamente dicho: desacreditando a los líderes, sobrepasándolos para dirigirse directamente a los grupos, exacerbando las rivalidades internas, etc.

La otra alternativa es responder a la demanda favorablemente, en principio, pero según grados muy distintos.

La autoridad pública muestra una atención positiva, modula tácticamente su acción concreta. Así, puede:

— mandar una señal simbólica. Por ejemplo, recibir y escuchar a una delegación, prestando un oído atento a los argumentos de los empresarios políticos;

— invocar un imponderable que le permita escapar a la acción. Por ejemplo, declarará que está dispuesta a actuar y ayudar, pero que se lo impiden razones de fuerza mayor;

— postergar el examen del problema. Así, la creación de comisiones de expertos es un medio clásico para retrasar los plazos;

— establecer un procedimiento para el tratamiento del problema, pero sin compromiso en cuanto al contenido. La puesta en marcha de un servicio especializado al que se confía la definición de procedimientos específicos constituye una ilustración de lo anterior;

— reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero sin atacar verdaderamente el fondo. Por ejemplo, conceder una subvención excepcional para Navidad a los desempleados en lugar de reconocerles unos derechos;

— tomar en cuenta la demanda en su conjunto;

— anticiparse al surgimiento de la demanda, sin esperar a que se desarrolle a través de otros empresarios políticos.

La oferta que una autoridad pública dirige a las demandas de atención responde a otras características particulares.

En general, tras una larga demora, genera un servicio o un producto. Inmediatamente, el público es incompetente: para juzgar su posible calidad (falta de comparación posible, porque está adaptada por expertos, que definen su carácter operacional y los criterios de éxito-fracaso —en educación o salud—, etc.), para anticipar su contenido concreto y técnico y las alternativas posibles; para proyectarse hacia el futuro, tal como será afectado por el cambio inducido por la acción pública. La respuesta pública reviste, por otra parte, un aspecto que es una respuesta no a un problema aislado, sino a una clase de situaciones idénticas. El equipamiento colectivo, por ejemplo, está para satisfacer a mucha gente, pero a nadie en particular. El bien o el servicio son complejos por naturaleza; están comprometidos entre los medios específicos y los objetivos generales.

Sin embargo, la oferta encubre también algo más que un servicio o un producto. Une, simbólica, emocional y políticamente al consumidor o a los administrados a la autoridad pública que dispensa una «solución». Este aspecto de las cosas es esencial ya que, más allá del consumo o de la prestación, la acción pública está marcada por un imperativo de legitimidad (Laufer, Burlaud, 1980). Este imperativo es particularmente fuerte en el seno de las entidades locales. Se trata, para ellas, de justificar su acción convenciendo a sus públicos. De ahí el recurso a los criterios de justicia, equidad y eficacia. Los públicos a los que se apunta no son necesariamente los mismos que los consumidores potenciales; a menudo son muy diferentes: los electores, los adversarios, etc. Legitimar consiste, en este caso, en tratar de dirigir las fuerzas conflictivas que rodean a la autoridad pública.

¿Por qué el contexto social y político en el que se mueve una autoridad gubernamental tiende tanto a las controversias y los conflictos? ¿Por qué no puede gobernar por consenso? Existen dos razones al menos:

— el entorno es social y económicamente heterogéneo, por sus intereses y sus valores;

— con sus intervenciones, la autoridad pública modifica —o cree que puede hacerlo— el equilibrio, la naturaleza y el juego de los intereses.

A partir de la formación de su agenda, la autoridad pública se ve impulsada a utilizar medios concretos, pero también y sobre todo, simbólicos, para responder y administrar el carácter potencialmente conflictivo de las demandas que recibe. Busca educar a los públicos, sobrepasar a los empresarios políticos, desactivar las oposiciones y codificar las críticas y las aprobaciones. La comunicación política, que utiliza abundantemente los medios de comunicación, prolonga en este sentido las técnicas más clásicas mediante las cuales el Estado y quienes lo gobiernan pesan sobre la política, no sólo proveyendo bienes y servicios públicos, sino tratando de modelar las aspiraciones de sus administrados, su contenido y la manera de traducirlos en términos de controversias políticas.

Bibliografía

Bachrach (P.), Baratz (M.), *Power and Poverty*, New York, Oxford Univ. Press.

Bardach (E.), 1972, *The Skill Factor in Politics. Repealing the Mental Commitment Laws in California*, Berkeley, Univ. of California Press.

Becker (G.), 1964, *Human Capital*, New York, Wiley.

Bendor (J.), Moe (T.), 1986, Agenda Control, Committee Capture and the Dynamics of Institutional Politics, *American Political Science Review*, 80, p. 1187-120.

Cazes (B.), 1970, Les travaux américains relatifs aux indicateurs sociaux, *Economie et Humanisme*, 24, 206.

Cobb (R.), Elder (C. D.), 1972, *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Boston, Allymand Bacon.

Easton (M.), 1973, *Analyse du système politique*, Paris, A. Colin.

Gusfield (J.), *The Culture of Public Problems : Drinking, Driving and the Symbolic Order*, Chicago, Univ. Press.

Laufer (R.), Burlaud (A.), 1980, *Management public. Gestion et légitimité*, Paris, Dalloz.

Meynaud (J.), 1960, *Les groupes de pression*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ».

Mitchell (J.), Michell (W.), 1969, *Politics : Problems and Outcomes*, Chicago, Rand McNally.

Padioleau (J.), 1982, *L'Etat au concret*, Paris, Presses Universitaires de France.

Romer (J.), Rosenthal (H.), 1978, Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo, *Public Choice*, 33, p. 27-43.

Thoenig (J.-Cl.), 1975, La relation entre le centre et la périphérie en France : une analyse systémique, *Bulletin de l'Institut International de l'Administration Publique*, 36, p. 77-123.

Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo 1713

c. 6

El papel de los grupos de presión en la elaboración de políticas

Martin J. Smith

Los críticos del pluralismo han sido rechazados con frecuencia por pluralistas que sostienen que sus críticas o bien han atacado a una caricatura del pluralismo o bien lo han definido de manera tan vaga que resulta difícil criticarlo con certeza [1]. Es cierto que el objeto del debate ha sido a menudo un tosco estereotipo del pluralismo, en lugar de los verdaderos argumentos de

«Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making», *Political Studies*, XXXVIII. 2, 1990, pp. 302-322. Traducción de Fernando Aguiar.

El autor quisiera agradecer a Neil Carter, Andrew Cox, Fiona Devine y Grant Jordan sus comentarios a los borradores previos de este artículo.

[1] A. Cox, «The Old and New Testaments of Corporatism: Is it a State Form or a Method of Policy-Making?», *Political Studies*, 36, 1988, pp. 294-308 [en este mismo número de *Zona Abierta*]; A. G. Jordan, «Pluralistic Corporatism and Corporate Pluralism», *Scandinavian Political Studies*, 7, 1984, pp. 137-153; A. G. Jordan, «Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process», *Journal of Public Policy*, 1, 1981, pp. 95-123; A. G. Jordan, «In Defence of Pluralism, or why it Keeps Bouncing Back» (presentado a la Political Studies Asocciation Conference, 12-14 de abril de 1988); R. M. Martin, «Pluralism and the New Corporatism», *Political Studies*, 31, 1982, pp. 86-101.

los pluralistas. Por ello, el objetivo de este artículo consiste en presentar la definición del «mejor ejemplo» de pluralismo y demostrar que incluso en relación con los modelos más refinados de pluralismo perseveran los mismos problemas. El artículo examinará también los intentos de los pluralistas de sortear a sus críticos y evaluará si han tenido éxito en esa labor. Se demostrará que las recientes adaptaciones del pluralismo han traído consigo muchos avances útiles, pero que todavía caben nuevas mejoras.

MODELOS DE PLURALISMO

No hay duda de que muchos críticos del pluralismo han atacado a un modelo tosco del mismo, sin tener en cuenta las sutilezas que existen en la teoría pluralista actual y en su aplicación empírica. Se ha dicho que los pluralistas consideran a los grupos de interés como si todos tuvieran la misma influencia, que el acceso al Estado está siempre abierto y que el Estado es neutral en sus relaciones con esos grupos de interés [2]. Sin embargo, al examinar lo que los pensadores pluralistas han dicho, realmente queda claro que el pluralismo tiene una comprensión más compleja de las relaciones entre el gobierno y los grupos de presión. Aunque no exista una única teoría pluralista, es posible reunir distintos cabos para definir las características básicas del pluralismo. Desde luego, la mayoría de los pluralistas atribuirían a los grupos de presión un papel central en el proceso político. Los pluralistas creen que los grupos poseen «cantidades significativas de poder» y que por ello son importantes en la determinación de los resultados políticos [3]. Aunque la mayoría de los pluralistas rechazaría la opinión de Bentley y Latham de que cuando se explican los grupos ya está todo explicado, aún consideran a los grupos como uno de los principales centros de

[2] B. Jessop, «The Democratic State and the National Interest», en D. Coates y G. Johnston (comps.), *Socialist Arguments*, Oxford: Martin Robertson, 1983; B. Jessop, «The Capitalist State and the Rule of Capital: Problems in the Analysis of Business Associations», *West European Politics*, 6, 1983, 139-162.

[3] D. Easton, *The Political System*, Nueva York: Alfred A. Knopf, 1967, p. 173; B. Smith, *Policy Making in British Government*, Londres: Martin Robertson, 1976, p. 161; D. Truman, *The Governmental Process*, Nueva York: Alfred A. Knopf, 1951, p. VI.

atención de la conducta política [4]. Su importancia es tal que los grupos grandes y pequeños pueden vetar a menudo la política gubernamental.

A pesar de las acusaciones de muchos críticos, los pluralistas no consideran que todos los grupos de presión tengan el mismo acceso al proceso político [5]. Incluso el pluralista arquetípico, Truman, aceptaba que se pueden desarrollar «relaciones institucionalizadas entre una unidad gubernamental y sus grupos de interés concurrentes» [6]. Una vez establecidas, las relaciones impiden a grupos exteriores tener acceso al proceso político [7]. En otras palabras, los pluralistas aceptan que las relaciones entre los grupos de interés y las agencias gubernamentales pueden llegar a ser muy estrechas y exclusivas [8]. En consecuencia, Eckstein descubrió en su estudio de la Asociación de Médicos Británica, la BMA, que:

> La política de la medicina en Gran Bretaña consiste sobre todo en relaciones entre el Ministro de Salud y los dirigentes y funcionarios de la BMA, que forman una cerrada red de relaciones en la que otras partes (el Ministerio de Hacienda, el Gabinete, los Colegios Reales, la opinión pública de la profesión médica como un todo) sólo se inmiscuyen ocasionalmente [9].

Los pluralistas no esperan una afluencia libre de grupos e ideas a las arenas políticas, ni consideran que todos los grupos tengan el mismo acceso y poder [10].

[4] H. Eckstein, «Group Theory and the Comparative Study of Pressure Groups», en H. Eckstein y D. E. Apter (comps.), *Comparative Politics*, Nueva York: Free Press, 1963, p. 392; R. Kimber y J. J. Richardson, «Introduction», en R. Kimber y J. J. Richardson (comps.), *Pressure Groups in Britain*, Londres: Dent, 1974, p. 10.

[5] G. Alderman, *Pressure Groups and Government in Great Britain*, Nueva York: Longman, 1984, p. 125.

[6] D. Truman, *op. cit.*, p. 10.

[7] *Ibid.*, p. 354.

[8] S. E. Finer, *Anonymous Empire*, Londres: Pall Mall Press, 1966, p. 222; G. Alderman, *op. cit.*, p. 135.

[9] H. Eckstein, *Pressure Group Politics*, Londres: George Allen and Unwin, 1960, p. 78.

[10] P. Q. Hirst, «Retrieving Pluralism», en W. Outhwaite y M. Mulkay (comps.), *Social Theory and Social Criticism*, Oxford: Basil Blackwell, 1987, p. 156; A. G. Jordan, «Pluralistic Corporatism and Corporate Pluralism», *op. cit.*, p. 143

Esto ha llevado a los pluralistas a rechazar el modelo corporatista, pues sostienen que el pluralismo puede dar cuenta de las áreas de política en las que existen relaciones bilaterales muy estrechas entre el gobierno y los grupos de interés [11]. Jordan habla de la institucionalización del pluralismo allí donde la consulta con los grupos de presión está formalizada en el proceso político [12]. Del mismo modo, Kelso propone el término «pluralismo corporativo» allí donde los grupos de interés capturan al gobierno, se estrecha la dimensión de la arena política y existe un acuerdo tácito entre los grupos de interés para no competir entre ellos [13]. Como resultado de ello Cox afirma que:

> Mostrar que existen intereses especiales que determinan la oferta de viviendas, el bienestar, la defensa y la agricultura no es una refutación del marco pluralista. Para refutar el marco pluralista habría que demostrar que la gran mayoría de las políticas realizadas por el Estado estaban configuradas por los mismos intereses todo o la mayor parte del tiempo [14].

La mayoría de los pluralistas están de acuerdo en que el poder de un grupo de presión depende del nivel de sus recursos y que la variación en los recursos conduce a menudo a que un grupo tenga mayor acceso que otro. Truman considera que el acceso se ve afectado por la posición social del grupo, el grado en que está organizado y las capacidades y cualificaciones de sus dirigentes [15]. Los pluralistas también acentúan la importancia del tamaño de la organización; el nivel de las finanzas y el grado de movilización [16]. Además, el éxito de un grupo de presión depende de su legitimidad y de «la estructura del proceso de toma de decisiones» [17].

Es otro error afirmar que los pluralistas no tienen en cuenta la importancia de los recursos económicos. Truman acepta que

[11] A. Cox, *op. cit.*, p. 301; A. G. Jordan, «Iron Triangles», *op. cit.*, pp. 112-113; R. M. Martin, *op. cit.*, pp. 99-100.

[12] A. G. Jordan, «Iron Triangles», *op. cit.*, p. 112; *idem*, «Corporate Pluralism», *op. cit.*, p. 145.

[13] W. A. Kelso, *American Democratic Theory: Pluralism and its Critics*, Connecticut: Greenwood Press, 1978.

[14] A. Cox, «The Old and New Testaments of Corporatism», *op. cit.*, p. 301.

[15] D. Truman, *op. cit.*, pp. 267-269.

[16] H. Eckstein, *op. cit.*, p. 32; S. E. Finer, *op. cit.*, p. 122.

[17] H. Eckstein, *op. cit.*, p. 16.

las empresas gozan de una «posición favorecida en el marco del mito convencional» y, como Lindblom, reconoce que:

> La posición privilegiada de los grupos de «empresas» es fomentada por la existencia de un sistema económico en el cual la confianza de los hombres de negocios y las expectativas de beneficio son de crucial importancia para la salud de la economía [18].

Así pues, los pluralistas aceptan que las empresas ejercen considerable influencia sobre la economía y el sistema político y, en ese sentido, parecería que admiten una conexión entre el poder económico y el político [19]. Sin embargo, como veremos, matizan enormemente esta posición.

Del mismo modo, es necesario rechazar la opinión de que los pluralistas consideran neutral el Estado [20]. Truman creía que el presidente, al tener que ser accesible a todos los intereses, mantenía cierta independencia [21]. Sin embargo, los grupos que proporcionan su apoyo al presidente, y de los que él es miembro, tendrán ventajas [22]. Además, afirma que los acuerdos estructurales formales rara vez son neutrales porque «perjudican algunos esfuerzos y favorecen otros» [23]. Para los pluralistas, el Estado es, en un sentido poulantziano, la condensación de las fuerzas de los grupos; no ocupa la arena pero refleja las presiones que se ejercen sobre ella. Esas presiones no proceden sólo de los grupos sino también del partido, el electorado y la burocracia.

Otra faceta importante para los pluralistas es la existencia de cierto consenso en el que operan los grupos políticos. Truman llama a esto las reglas del juego que establecen las pautas esperadas del gobierno y de los grupos [24]. Los grupos que no

[18] D. Truman, *op. cit.*, p. 225.

[19] S. E. Finer, *op. cit.*, p. 27; A. G. Jordan y J. J. Richardson, *Government and Pressure Groups in Britain*, Oxford: Clarendon Press, 1987, p. 81; D. Vogel, «Political Science and the Study of Corporate Power: A Dissent from the Conventional Wisdom», *British Journal of Political Science*, 17, 1987, pp. 395-408.

[20] R. M. Martin, *op. cit.*, p. 94.

[21] D. Truman, *op. cit.*, p. 400.

[22] *Ibid.*, p. 399.

[23] *Ibid.*, p. 322.

[24] *Ibid.*, pp. 348-349.

aceptan esas reglas no tendrán garantizado el acceso, lo que conduce a Truman a aceptar que esas reglas pueden dar ventaja a ciertos grupos [25]. La mayoría de los grupos actúan dentro del consenso, y la falta de actividad política demuestra la aceptación total del mismo por parte de la población en general [26].

La descripción anterior del pluralismo podría parecer poco usual por el hecho de que parece reconocer el poder empresarial; los problemas del acceso al proceso político; un Estado que no es neutral sino que puede favorecer a ciertos grupos; y las reglas del juego que podrían favorecer a algunos grupos frente a otros. Sin embargo, los pluralistas sostienen que existen ciertas restricciones para asegurar que el poder no se concentre en manos de unos pocos grupos.

Los pluralistas ven dos tipos de limitaciones —externas e internas— al peligro de grupos de presión poderosos. Las limitaciones externas existen en la forma de poderes que se contrarrestan [27]. Los pluralistas consideran que, normalmente, la existencia de un grupo es equilibrada por la de un contragrupo alternativo [28]. Así por ejemplo, en el caso del problema del aborto, el desarrollo de un grupo de presión proabortista condujo a la creación de un *lobby* antiabortista [29]. Incluso si no surgen grupos que se contrarrestan, los grupos poderosos son también controlados externamente por la existencia de grupos potenciales. Truman sugirió que existen grupos que comparten intereses pero no llegan realmente a organizarse [30]. Sin embargo, esos grupos podrían llegar a organizarse si un grupo dominante amenazara lo suficiente sus intereses. Esa amenaza asegura que los dirigentes políticos tomen nota de sus intereses sin que los grupos potenciales tomen parte en la acción política [31].

[25] *Ibid.*, p. 349.
[26] H. Eckstein, *op. cit.*, p. 32; R. A. Dahl, *Who Governs?*, New Haven: Yale University Press, 1961, p. 84; N. Polsby, «How to Study Community Power: The Pluralist Alternative», *Journal of Politics*, 22, 1960. p. 480; D. Held, *Models of Democracy*, Oxford: Polity Press, 1987, p. 192.
[27] J. K. Galbraith, *American Capitalism*, Harmondsworth: Penguin, 1963, p. 125 [*El capitalismo americano*, Barcelona, Ariel, 1972].
[28] B. Smith, *op. cit.*, p. 63.
[29] D. Marsh y J. Chambers, *Abortion Politics*, Londres: Junction Books. 1981.
[30] D. Truman, *op. cit.*, p. 34.
[31] *Ibid.*, p. 397,

Además, la gente pertenece a múltiples grupos desorganizados que sirven de contrapeso al sistema político, y esos grupos serán «dominantes con suficiente frecuencia [...] de forma que [...] tanto la actividad como los métodos de los grupos de interés organizados se mantengan dentro de unos límites amplios» [32].

Para Truman la noción de juego limpio está representada por «los grupos desorganizados y potenciales», cuyos intereses se tienen normalmente en cuenta y, por ello, no necesitan de «expresiones organizadas, excepto cuando esas necesidades son violadas flagrantemente» [33]. La teoría pluralista admite generalmente que el gobierno tendrá en cuenta los intereses no organizados. El hecho de tener que conseguir la reelección es la motivación principal de los gobiernos para tener en cuenta a los grupos desorganizados [34]. Finer afirma que es deber del gobierno tener en cuenta las contraexigencias de los grupos, estén o no representados [35]. En última instancia, si los gobiernos no atienden las quejas de los grupos desorganizados existe el peligro de que se rompa el consenso político, en la medida en que distintos grupos desatendidos vean que el sistema político no sirve a sus intereses [36].

Los controles internos son un importante contrapeso que existe en el seno del gobierno. Aunque un departamento pueda desarrollar una relación estrecha con un grupo de presión, aún conserva relaciones amplias y «tiene que prestar oídos a todas las organizaciones interesadas» [37]. Los gobiernos necesitan un amplio apoyo para ser reelegidos y por ello tienen que atender a muchos grupos [38]. Incluso si un departamento no presta gran atención a otros intereses, las opiniones de éstos estarán representadas «por el hecho de que otros departamentos también tienen controles y tienen sus correspondientes opiniones departamentales diferentes». Esto ha llevado a Wilson a hablar de «pluralismo Whitehall» [39]. Este autor afirma que a pesar de las

[32] *Ibid.*, p. 519.
[33] *Ibid.*, p. 448.
[34] S. E. Beer, *Modern British Politics*, Londres: Faber, 1982.
[35] S. E. Finer, *op. cit.*, p. 128.
[36] *Ibid.*, p. 108.
[37] *Ibid.*, p. 102.
[38] *Ibid.*, p. 104.
[39] G. Wilson, *Special Interests and Policy Making*, Chichester: Wiley, 1977.

estrechas relaciones entre el National Farmers' Union y el Ministerio de Agricultura, aún existiría pluralismo debido a la discusión de la política agrícola en el Gabinete y en los comités del Gabinete. Este sistema permitía a otros departamentos presentar los intereses no agrícolas. Por ello, el mismo sistema de gobierno prevé la representación de una pluralidad de intereses, lo cual impide una relación clientelista que conduzca al monopolio en un área de política pública.

Esos controles impiden que las empresas se aprovechen de sus recursos extras. Truman sostiene que los grupos de empresas se enfrentan al problema de la cohesión interna, lo que da lugar a «diferencias significativas en el poder político y económico» [40]. Dahl descubrió una serie de restricciones al poder de los notables económicos: eran pocos, a menudo no estaban de acuerdo, la autoridad de las empresas se limitaba a las empresas y sólo participaban en otras políticas de manera marginal [41]. Como resultado de ello, los notables económicos no tenían mayor peso que otros grupos a la hora de influir en el sistema político. También niega Finer que la riqueza proporcione a los grupos recursos extras frente a los grupos pobres, porque «existen formas muy efectivas para que las asociaciones pobres fluyan en la política pública» [42].

El resultado de estas limitaciones es la principal característica distintiva del pluralismo: la dispersión del poder en las sociedades industriales modernas. La misma complejidad e interdependencia de la sociedad, combinada con un sistema político abierto a muchos intereses, conduce al pluralismo [43]. Además, aunque los recursos no se dividen de igual manera, los que carecen de un recurso, como el dinero, cuentan a menudo con otro alternativo: por ejemplo, los votos. Para los pluralistas existe una gran dispersión del poder entre diversos líderes: limitaciones del liderazgo procedentes de los que no pertenecen a la elite y de las elites en competencia, e incertidumbre sobre quién

p. 45 (*Whitehall:* calle de Londres en que se encuentran situados los ministerios principales del Gobierno británico */N. del T./*).

[40] D. Truman, *op. cit.*, p. 256.

[41] R. A. Dahl, *op. cit.*, pp. 74-76.

[42] S. E. Finer, *op. cit.*, p. 118.

[43] N. Luhmann, *The Differentiation of Society*, Nueva York: Columbia University Press, 1982, p. 142.

se beneficia de una política [44]. En consecuencia, no hay una única elite que tome todas las decisiones y se beneficie de ellas [45]. Así, cuando Hewitt examinó quién influía en las decisiones sobre una amplia gama de asuntos concluyó que:

> A partir de la evidencia presentada queda claro que la elaboración de la política no parece ser elitista en el sentido de que una sola elite o interés sea dominante. Antes bien, el cuadro del poder nacional que se revela sugiere una interpretación «pluralista», puesto que diversos conflictos de interés se ven envueltos en muchos asuntos, sin que ninguno de esos intereses obtenga un éxito rotundo a la hora de realizar sus fines [46].

El análisis de Hewitt indica el rasgo distintivo de la metodología pluralista y su concepción del poder. Para Dahl el poder se define cuando «*A* tiene poder sobre *B* hasta el punto de que puede conseguir que *B* haga algo que *B* de otro modo no haría» [47]. En el proceso de toma de decisiones existe poder cuando *A* hace que *B* elija la política *X*, cuando *B* habría elegido la política *Y* [48]. Esta concepción del poder determina la metodología pluralista:

> la conducta real se observa o se reconstruye a partir de los documentos, los testimonios, etcétera, y es posible determinar empíricamente si el mismo grupo se hace cargo o no de dos o más áreas de asuntos [49].

Los pluralistas analizan quién tiene poder observando quién se ve implicado y quién predomina en el proceso de toma de decisiones.

Está claro que el modelo pluralista es mucho más refinado de lo que admiten sus críticos. Reconoce la desigualdad de poder, acceso y recursos, pero también admite que existen restricciones

[44] N. Polsby, *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press, 1980, p. 4.

[45] N. Polsby, «How to Study Community Power», *op. cit.*, p. 90.

[46] C. J. Hewitt, «Elites and the Distribution of Power in British Society», en P. Stanworth y A. Giddens (comps.), *Elites and Power in British Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 1974, p. 61.

[47] R. A. Dahl, «The Concept of Power», *Behavioural Science*, 2, 1957, pp. 202-203.

[48] N. Polsby, *op. cit.*, p. 4.

[49] N. Polsby, «How to study community power», p. 477.

que aseguran que un único grupo no llegue a ser demasiado poderoso. ¿En qué medida es útil este modelo de pluralismo? Ahora demostraré que incluso un pluralismo más refinado resulta inadecuado para comprender el papel de los grupos de presión en el proceso político.

CRÍTICA DEL PLURALISMO

Un examen completo del pluralismo demuestra que muchas de las críticas que ha sufrido no son de hecho aplicables. Esto no significa que el pluralismo tradicional no tenga problemas. Aunque los pluralistas clásicos no consideran a todos los grupos iguales, aún creen que el poder en las sociedades democráticas se halla muy disperso y que se dispone de diversos recursos que permiten expresar quejas al gobierno. Por ello, Truman empleó el concepto de grupos potenciales y Dahl destacó una gran cantidad de actores políticos en New Haven. Miembros que se solapan, técnicas de gran amplitud para influir en el gobierno, gran cantidad de grupos y un gobierno interesado en las consultas impiden el dominio de un solo grupo en la mayoría de las áreas de la política pública [50].

En segundo lugar, los pluralistas tienen en cuenta otros factores además de los grupos en la comprensión de la elaboración de políticas, pero existe una tendencia a exagerar la importancia de éstos. Los principales estudios pluralistas de formulación de políticas, como los de Self y Storing, Eckstein y Wilson, se centran en la conducta y organización de los grupos y, por ello, no prestan suficiente atención a los intereses y actividades de la burocracia y el gobierno. No reconocen plenamente la capacidad de los actores estatales para hacer política con autonomía respecto de los grupos [51].

[50] G. McLennan, *Marxism, Pluralism and Beyond*, Oxford: Polity Press, 1989, p. 70.

[51] D. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democracy State*, Cambridge, (Ma.): Harvard University Press, 1981; T. Skocpol, «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current research», en P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985 [«El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual», *Zona Abierta*, 50, 1989, pp. 71-122].

Esto se relaciona con otro aspecto: la influencia de los grupos de presión no deriva tanto de sus recursos como de la organización del gobierno. A menudo un grupo de presión no tendrá éxito porque tenga bastantes recursos o porque tenga éxito como *lobby*, sino debido a las mismas organizaciones e instituciones del gobierno. Hall señala la necesidad de un análisis institucional de la formulación de políticas que «destaque las relaciones institucionales, tanto informales como convencionales, que cohesionan los componentes del Estado y estructuran sus relaciones con la sociedad» [52]. Así, al explicar el hecho de que en Gran Bretaña la agricultura ha recibido gran cantidad de subsidios y la industria no, queda claro que la variable más importante que interviene no son los respectivos grupos de presión. Tanto la industria como la agricultura cuentan con grupos de interés fuertes y bien dotados de recursos. Sin embargo, la agricultura ha recibido un gran apoyo, mientras que, en comparación, la industria ha estado sujeta a un nivel relativamente bajo de intervención estatal. La explicación de esta variación política nos la proporciona la organización de la formulación de políticas, no sólo la fuerza relativa de los grupos.

Además, los pluralistas no tienen en cuenta el papel de las ideas (de la ideología) en el proceso político, debido a su naturaleza inobservable. La ideología es un importante factor en la determinación de la naturaleza de la política y en la influencia sobre qué grupos tienen garantizado el acceso al proceso político. En la política industrial británica, el predominio de la ideología del *laissez-faire* ha tenido implicaciones importantes en el tipo de política industrial que se ha adoptado [53]. La creencia de que el gobierno no debería intervenir demasiado en la industria ha impedido la adopción de un tipo de sistema de planificación como el francés, a pesar de las exigencias y presiones de los grupos.

La importancia de la organización y de la ideología demuestra que el poder o la influencia de un grupo de presión no dependen de sus recursos sino, a menudo, de esos otros factores. Muchos grupos de presión tienen los mismos recursos y, sin

[52] P. Hall, *Governing the Economy*, Oxford: Polity Press, 1986, p. 19 [*El gobierno de la economía*, Madrid: Ministerio de Trabajo, 1993].

[53] P. Hall, *ibid.*, p. 91; B. Jessop, «The Transformation of the State in Post-war Britain», en R. Scase (comp.), *The State in Western Europe*, Londres: Croom Helm, 1981, p. 31.

embargo, varía su capacidad de influencia. Tanto la National Farmers' Union (NFU) como la National Union of Miners (NUM) tienen muchos miembros, gran densidad, dirigentes con experiencia, monopolio de la representación, buenas finanzas y estrechas relaciones con sus respectivos departamentos de Estado. El hecho de que el gobierno haya cerrado las minas poco rentables pero no las explotaciones agrícolas poco rentables no se debe a que los agricultores sean más poderosos que los mineros, sino a las diferentes formas de organización (por ejemplo, la existencia de la Comunidad Europea), a las diferentes ideologías y a las distintas percepciones y restricciones del gobierno.

Además, los pluralistas no tienen en cuenta suficientemente las limitaciones estructurales externas del gobierno. A menudo estos factores son mucho más importantes para explicar el cambio político que los grupos de presión. Por ejemplo, cuando el gobierno laborista dio un giro de 180 grados en 1976-1977 no se debió al poder de la CBI *(Confederación Industrial Británica)* o de la *City*. Se debió a la competencia a la que se enfrentaba Gran Bretaña en el mercado mundial y al impacto del relativo declive económico en la caída del gasto público [54].

El acceso no resulta tan abierto como suponen los pluralistas. Incluso aunque los pluralistas admitan que el acceso no siempre es fácil, creen que, a la larga, unos intereses bien organizados serán atendidos si cuentan con argumentos de peso, o que el gobierno asegurará la presentación de intereses alternativos [55]. Con esto se niega que a los grupos se les impida el acceso a la arena política durante mucho tiempo. Por ejemplo, los consumidores nunca han participado realmente en el proceso político agrícola porque el ministro de Agricultura sostiene que ese proceso tiene en cuenta los puntos de vista de los consumidores [56]. Además, si los grupos quieren acceder al proceso político tienen que estar de acuerdo con ciertos puntos de vista y valores. Los grupos que no satisfacen esos requisitos son excluidos del proceso político, no importa lo bien que estén organizados [57].

[54] D. Coates, *Labour in Power?*, Londres: Longman, 1980.
[55] S. E. Finer, *op. cit.*, p. 58.
[56] M. J. Smith, «Consumers and Agricultural Policy: A Case of Long-term Exclusion», *Essex Papers in Politics and Government*, 48, 1988.
[57] P. Saunders, «They Make the Rules», *Policy and Politics*, 4, 1975, pp. 31-58.

Además, también cabe dudar de la existencia de un pluralismo Whitehall. En muchas ocasiones otros departamentos no tendrán la oportunidad de representar intereses alternativos. En muchos casos la política se realiza en departamentos sin relación con el Gabinete o con comités del Gabinete. Incluso cuando la política se refiere a comités interdepartamentales, el resto de los departamentos representarán intereses alternativos de una manera limitada. Los ministros están casi siempre muy ocupados como para leer los papeles de otros departamentos con el fin de ofrecer una alternativa constructiva [58]. Además, son muy cautos a la hora de criticar a un colega, pues podrían precisar apoyo de él o de ella para la política de su propio departamento [59]. Quizás lo más importante sea que los ministros aceptan probablemente en forma general el impulso de la política y por ello no sugieren ninguna alternativa real.

Es dudoso que los grupos potenciales ejerzan gran influencia sobre los que tienen que tomar las decisiones. Otros departamentos no representan sus intereses, entre otras cosas porque tiene que ser difícil reconocer esos intereses. Además, parece improbable que los grupos potenciales representen una amenaza electoral. Es raro que un solo asunto influya en los votos de mucha gente [60], y los miembros de grupos potenciales suelen tener muchos intereses encontrados.

Por ello, si un político apelara a un grupo potencial o a parte del grupo, podría perder los votos de otro grupo. Además, se puede dar el caso de que los grupos potenciales sean los que tienen más dificultades para organizarse, como los consumidores o la tercera edad, que están dispersos, carecen de recursos, a menudo sus intereses entran en conflicto y carecen de poder económico. A pesar de que muchos de sus intereses encuentran oposición o se ven amenazados, es improbable que se conviertan en organizaciones reales. De hecho, el concepto de grupo potencial es cuestionable por completo. ¿Cómo puede existir un grupo «potencial» si el concepto de grupo supone cierta identidad colectiva? Un grupo sólo puede existir una vez que se ha

[58] B. Headey, *British Cabinet Ministers*, Londres: George Allen and Unwin, 1974, p. 48.
[59] *Ibid.*, pp. 77-78.
[60] D. Butler y D. Stokes, *Political Change in Britain*, Londres: Macmillan, 1974, p. 277.

formado. De otra forma se precisaría la introducción de una noción marxiana de grupo o intereses «objetivos» que pueden existir sin que los individuos tengan conciencia de su propio grupo.

Si el acceso no es completamente abierto y las opiniones de los grupos potenciales no son muy influyentes parece improbable que el consenso sea el signo de un amplio acuerdo. La existencia de consenso se puede cuestionar desde dos frentes: en primer lugar, el grado en el que existe aceptación general de valores en una sociedad es discutible [61]; en segundo lugar, los pluralistas consideran la falta de actividad como un signo de consenso. Sin embargo, esa ausencia de actividad podría ser reflejo del hecho de que los grupos que cuestionan el consenso son excluidos del proceso político porque no se amoldan a las reglas del juego [62]. A los grupos ajenos al consenso se les considera irresponsables y, por ello, resulta inadecuado consultarles. Self y Storing sostienen que en Gran Bretaña existía un amplio acuerdo sobre la política agrícola y que, como resultado de ello, el proceso político se volvió apolítico [63]. Con todo, la razón de este aparente consenso fue que no se permitió el acceso a los grupos en desacuerdo con la agenda dominante. A menudo el consenso es un signo de exclusión más que de acuerdo general. No produce las políticas que son de interés general sino las políticas que son apoyadas por los órganos principales en la elaboración de las políticas. Por ello, cualquier consenso ha de ser examinado para ver si es verdaderamente el resultado de una aceptación general o de la exclusión del proceso político.

Incluso donde existe un amplio acceso a dicho proceso y un gran nivel de consulta, es posible cuestionar el valor de las discusiones. A menudo las consultas implican que un departamento se encuentre con un grupo que aporta su punto de vista, pero después el departamento pone en marcha la política que se había propuesto originalmente [64]. Así, por ejemplo, el actual

[61] D. Lockwood, «Social Integration and System Integration», en G. K. Zolschan y W. Hirsch (comps.), *Explorations in Social Change*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1964.

[62] J. Gaventa, *Power and Powerlessness*, Oxford: Clarendon Press, 1980.

[63] P. Self y H. J. Storing, *The State and the Farmer*, Londres: George Allen and Unwin, 1962, pp. 28 y 129.

[64] A. G. Jordan y J. J. Richardson, *op. cit.*

gobierno conservador realizó muchas consultas sobre la introducción del *Poll Tax* y sobre la abolición de la *Inner London Education Authority*. En ambos casos la mayoría de los grupos estaban en contra de la política del gobierno, pero esas políticas se pusieron en marcha sin tener en cuenta sus opiniones.

Los pluralistas sostendrían que la investigación empírica se tiene que apoyar en fenómenos observables. Sin embargo, a menudo parecen reconocer conductas no observables. Truman reconoce el poder que tienen los grupos potenciales sin que emprendan acción alguna. Además, afirma que la voluntad de los legisladores de reaccionar frente a los grupos de presión puede «no implicar ningún acto abierto por parte del grupo [o] ninguna presión sobre el legislador» [65]. Parecería como si los miembros del Congreso actuaran, en ocasiones, a través de una reacción anticipada. También Dahl encontró en New Haven que

> las metas de los hombres de negocios están legitimadas por un sistema de creencias ampliamente compartido por toda la comunidad. Entre otras cosas, ese sistema de creencias proporciona legitimidad a las empresas mismas como una institución esencial de la sociedad americana [66].

Según Dahl, esas creencias volvían a los políticos muy cautelosos sobre la influencia de los notables económicos y sociales, y por ello evitaban

> aquellos asuntos que pudieran unir a los notables en una oposición encarnizada. Afortunadamente para los políticos, es fácil evitar la implacable hostilidad de los notables, pues las condiciones de vida y el sistema de creencias de la comunidad no ha generado —al menos hasta ahora— ninguna demanda de una política local marcadamente antagónica a las metas de los hombres de negocios y de los notables [67].

De nuevo parece que existe la evidencia de una reacción anticipada por parte de los políticos al no emprender acción alguna que ofenda a los hombres de negocios. A esto se le añade una ideología proempresarial que impide el surgimiento de asuntos que puedan desafiar los intereses de las empresas.

[65] D. Truman, *op. cit.*, p. 338.

[66] R. A. Dahl, *op. cit.*, p. 76.

[67] *Ibid.*, p. 84.

Podría darse el caso de que haya una dispersión del poder en la sociedad y que diferentes grupos influyan en diferentes áreas políticas, pero que los pluralistas examinen el proceso político desde una perspectiva equivocada. Los pluralistas clásicos observan los grupos implicados pero no se preguntan por qué otros grupos no están implicados. Entienden la ausencia de conflicto como si significara un consenso amplio pero no analizan el consenso para ver si sirve a determinados intereses. No pueden examinar esos factores porque tienen una concepción estrecha del poder observable. No analizan las limitaciones estructurales a las que se enfrenta el gobierno, el papel de la ideología y, puesto que miran de abajo a arriba, no consiguen examinar la organización y los fines del gobierno. Éstos son determinantes principales del resultado de las políticas. Los grupos son sólo un factor en la determinación de la política, y en qué medida son importantes hay que valorarlo sólo mediante la investigación empírica.

Con todo, el pluralismo se ha desarrollado en los últimos años y existen dos respuestas a estas críticas. La primera es lo que he llamado «pluralismo reformado», que es un intento de refinar el pluralismo y de tener en cuenta el hecho de que el acceso al poder no está siempre abierto. La segunda es el neopluralismo, que intenta tener en cuenta la posición privilegiada del mundo de la empresa. Ahora examinaré brevemente estas perspectivas para ver cómo mejoran las proposiciones pluralistas originales.

PLURALISMO REFORMADO

El pluralismo reformado acepta muchas de las críticas al pluralismo clásico y reconoce que las relaciones entre el gobierno y los intereses están a menudo institucionalizadas y que ciertos grupos son excluidos. Es un reconocimiento y un refinamiento de la opinión de que el acceso a la agenda política no está completamente abierto. Ese reconocimiento se elabora en torno a los conceptos de comunidad política *(policy community)* y de red de problemas *(issue network)*. Richardson y Jordan admiten que, «la competencia perfecta rara vez se da excepto en la teoría. En la práctica tenemos en el mejor de los casos situaciones oligopolistas y, en el peor, una situación monopolista»[68]. Los grupos intentarán capturar un departamento, lo cual puede dar lugar al clientelismo, con prioridades compartidas e identificación entre el gobierno y el grupo de interés[69].

Esto ha conducido a la creación de comunidades políticas que empañan la distinción entre gobernados y gobernantes, y donde existe «cooptación y un estilo de consenso». Según Richardson y Jordan tal modelo proporciona una «mejor descripción de los resultados de la política que el examen de las posiciones de los partidos, de los manifiestos o de la influencia parlamentaria»[70]. De esta forma, el estilo dominante en la formulación de la política británica es de consulta con grupos internos legitimados, los cuales «persiguen con frecuencia un ajuste marginal a la política a través de relaciones rutinarias no-públicas con funcionarios del Estado que tienen algún compromiso en ese área política»[71].

Sin embargo, Jordan reconoce que la elaboración de la política no es la misma en todos los sectores de la política pública. Afirma que existe

> flexibilidad en el sistema, no todos los grupos son activos en todos los aspectos de un área, incluso tan estrictamente definida como la educación. En diferentes aspectos de la política se ven implicados conjuntos diferentes de participantes. Mientras que algunos grupos son una parte importante de la «clientela legitimada» del departamento, otros gozan de una coexistencia menos confortable con el departamento. De esta forma no es posible proporcionar una lista estática y exhaustiva de los grupos de la comunidad a la manera del clásico «triángulo de hierro»[72].

Así pues, el tipo de relaciones entre grupos y gobierno puede oscilar desde el pluralismo corporativo, donde existe «una estructura de toma de decisiones caracterizada por un acceso

---

[68] J. J. Richardson y A. G. Jordan, *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Robertson, 1979, p. 13.

[69] *Ibid.*, pp. 14 y 55.

[70] *Ibid.*, pp. 57 y 74.

[71] A. G. Jordan y J. J. Richardson, «The British Policy Style or the Logic of Negotiation?», en J. J. Richardson (comp.), *Policy Styles in Western Europe*. Londres: George Allen and Unwin, 1982, p. 85; J. J. Richardson y A. G. Jordan, *op. cit.*, p. 100; A. G. Jordan y J. J. Richardson, *op. cit.*, p. 6.

[72] A. G. Jordan, «Iron triangles», *op. cit.*, p. 105.

continuo y regularizado al más alto nivel del sistema político de los grupos basados en pautas económicas, éticas o subcultura-les»[73], hasta *issue networks*, donde la elaboración de políticas es similar a la del pluralismo clásico[74].

En la situación de pluralismo corporativo probablemente exista una comunidad política cerrada. Dentro de una comunidad política los grupos implicados en un sector político son estables, existe un grado de dependencia entre los grupos de interés y los departamentos, y el acceso a la comunidad está cerrado, limitando el papel de otros grupos y del Parlamento en la formulación de políticas[75]. Como reconocen Laumann y Knoke, el Estado es una formación social autónoma que contiene en su seno «conflictos y contradicciones entre [...] jugadores organizados». La política moderna supone el conflicto entre múltiples elites en torno a la «distribución colectiva de bienes escasos». Para maximizar «la legitimidad y la autonomía las unidades del Estado crean redes estables de clientelas, fuentes de sostenimiento y alianzas interdepartamentales». Como resultado, los límites entre los grupos de interés privados y el sector público se diluyen[76].

Así pues, los grupos profesionales y de productores están a menudo asociados con el gobierno[77]. Esto ha conducido a que ciertos grupos tengan relaciones rutinarias con el gobierno mediante acuerdos tanto formales como informales[78]. Jordan y Richardson creen que «existe una tendencia natural en el sistema político británico a fomentar la formación de comunidades políticas estables, con el propósito principal de lograr un ambiente político negociado y estable». Y así «las instituciones y los procesos se establecen para regular y formalizar esa relación negociada entre grupos y gobierno»[79]. El gobierno no quiere

[73] Heisler y Kvivk, citado en A. G. Jordan, «Pluralistic Corporatism and Corporate Pluralism», *op. cit.*, p. 145.

[74] B. Hogwood, *From Crisis to Complacency*, Oxford: Oxford University Press, 1987.

[75] R. A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall*, Londres: Unwin Hyman, 1988.

[76] E. O. Laumann y D. Knoke, *The Organizational State*, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1987, pp. 8-11.

[77] A. G. Jordan y J. J. Richardson, *op. cit.*, p. 22.

[78] *Ibid.*, p. 27.

[79] *Ibid.*, p. 181.

la entrada continua de nuevos grupos en el proceso político, porque ello incrementa el conflicto, da como resultado demandas extras al gobierno, y, de esa forma, se vuelve más difícil hacer política. Para un departamento es mucho mejor relacionarse de manera regularizada con un grupo de modo que sólo se realicen ciertas demandas y los grupos puedan ayudar a desarrollar una política mejor[80].

Sin embargo, las relaciones con grupos de presión no tienen por qué adoptar esa forma: existe la posibilidad de entablar relaciones mucho más abiertas con muchos grupos que entren y salgan de la arena política. Heclo sostiene que, al menos en los EE UU, la política se caracteriza cada vez más por «redes completamente abiertas de personas que [...] impactan en el gobierno»[81]. A su entender, en la medida en que se crean demandas extras sobre el gobierno, la política se hace más compleja, puesto que muchos «grupos fluidos adicionales son movilizados de manera inesperada». Por ello, no resulta correcto concebir el sistema político como una serie de «triángulos de hierro» con «pequeños círculos de participantes que han tenido éxito a la hora de volverse enormemente autónomos», sino como *issue networks* que «constan de un gran número de participantes con grados bastante variables de dependencia con respecto a otros en su ámbito»[82].

Los pluralistas reformados mejoran la posición pluralista clásica al reconocer que ciertas áreas políticas pueden ser competitivas y abiertas mientras que otras cuentan con relaciones institucionalizadas que hacen muy difícil el acceso a los grupos excluidos. Empíricamente resulta más útil que el corporatismo o el marxismo, porque rechaza la opinión de que el Estado como un todo podría ser corporatista o podría estar dominado por grupos económicos. Con todo, sigue habiendo muchos problemas con ciertas interpretaciones del pluralismo reformado.

Incluso aunque los pluralistas reformados admitan que podría haber comunidades políticas cerradas que tengan relaciones institucionalizadas con grupos privilegiados, establecen ciertas

[80] *Ibid.*

[81] H. Heclo, «Issue Networks and the Executive Establishment», en A. King (comp.), *The New American Political System*, Washington DC: American Enterprise Institute, 1977, p. 88.

[82] H. Heclo, *ibid.*, pp. 94, 97 y 102.

cualificaciones por anticipado. Jordan y Richardson insisten en que en la comunidad política clásica de la agricultura, los logros del National Farmers' Union (NFU) son incompletos e impredecibles. Sostienen que incluso en este área se da cierto grado de pluralismo, porque el NFU se enfrenta a poderes contrapuestos y, a menudo, a una «sensación de falta de poder» [83]. Parece como si estos autores estuvieran intentando reintroducir cierto pluralismo en una de las áreas políticas en las que existen relaciones institucionalizadas. Esto es resultado de una concepción unidimensional de la política agrícola. El NFU y el ministro de Agricultura pueden resultar perdedores en algunos asuntos: pueden ver recortados los precios de los cereales un año o se pueden ver forzados a introducir cuotas lecheras, pero aún es en gran medida la comunidad política agrícola la que toma esas decisiones sin prestar mucha atención a grupos no agrícolas. Y lo que quizás sea más importante, la cuestión de si debería haber subsidios o no aún está excluida por la comunidad. Así pues, aunque existen conflictos políticos y los agricultores salen perdiendo, ello es así dentro de unos límites muy claros. Un examen de la política agrícola revela un conjunto de creencias y de exclusiones de intereses que convierten la operación de contrapesar el poder en algo muy limitado [84].

Jordan y Richardson socavan además las concesiones que hicieron en relación al acceso institucional al sostener que existe una tendencia hacia *issue networks*. A su modo de ver «la concepción de Heclo de la desintegración, la confusión y la superpoblación parece adecuarse mejor a las tendencias reales que el modelo corporatista de un número limitado de grupos que mantienen relaciones con el Estado enormemente ordenadas», y por ello las afirmaciones sobre «un poder extensamente disperso e intereses múltiples resultaban más válidas en los años 70 que previamente» [85]. Así pues, más que acentuar el corporatismo pluralista, destacan la capacidad de los grupos para forzar esas relaciones y crear así *issue networks*. Como resultado de todo ello estos autores parecen exagerar la facilidad con que los grupos excluidos pueden lograr el acceso. Esto se demuestra en su

[83] A. G. Jordan y J. J. Richardson, *op. cit.*, pp. 111-112.

[84] M. J. Smith. *The Politics of Agricultural Support in Britain*, Aldershot: Dartmouth Publishing, 1990.

[85] A. G. Jordan y J. J. Richardson, *op. cit.*, pp. 117-118 y 145.

concepción del proceso de consulta. Aunque admiten que muy a menudo la consulta no es más que un maquillaje [86], se refieren continuamente a la facilidad de ser consultado, al deseo de los departamentos de consultar y a su larga lista de consultados. Su énfasis en la consulta parece implicar algo sobre la distribución de poder. Conciben además las comunidades existentes como si tuvieran muchos eslabones con otras comunidades políticas y miembros que se solapan [87]. Esto es muy parecido a la opinión expresada por Truman y Dahl de que el solapamiento de miembros asegura que ningún grupo domine y que todos los intereses se tengan en cuenta. Incluso si el acceso no resulta abierto y los miembros que se solapan se ausentan, una comunidad puede seguir siendo controlada mediante el «pluralismo Whitehall» [88]. Esta posición le lleva a Jordan a afirmar que ni siquiera la política agrícola británica se lleva a cabo en comunidades cerradas, sino en una *issue network*, puesto que en el «ámbito de la agricultura británica como un todo se encuentran muchísimos grupos» [89].

Jordan y Richardson socavan los avances del pluralismo reformado al acentuar la naturaleza superpoblada de la política, la tendencia al desarrollo de *issue networks* y el hecho de que incluso las comunidades más cerradas contienen poderes que se contrarrestan. Podría haber, en efecto, un gran número de grupos en la agricultura, ¿pero cuántos tienen influencia realmente? Y si tienen influencia, ¿en qué medida se diferencian los intereses que representan? La *Poultry Farmers' Association* puede representar a los granjeros avícolas, pero su admisión en la comunidad política se da tan sólo con la aprobación del Ministerio de Agricultura y del NFU, y con el compromiso de que no propondrán políticas ajenas a la agenda establecida. En otras palabras, están ahí para hacer el trabajo de los grupos establecidos en la comunidad; no representan los intereses de los consumidores o de los grupos medioambientales, que aún están excluidos de la comunidad. Gais *et al.* encontraron que aunque había muchos grupos implicados en política, pocos grupos acti-

[86] *Ibid.*, p. 145.

[87] A. G. Jordan y J. J. Richardson, «The British Policy Style», p. 88; A. G. Jordan y J. J. Richardson, *op. cit.*, p. 211.

[88] D. Truman, *op. cit.*; R. A. Dahl, *op. cit.*

[89] A. G. Jordan, «Iron Triangles», p. 117.

vos de interés público tenían las relaciones institucionalizadas de los grupos empresariales tradicionales [90]. Esto demuestra que el acceso y la consulta no son sinónimos de influencia.

Por ello resulta posible distinguir entre comunidades primarias y secundarias. Las comunidades primarias son aquellas en las que las relaciones entre los intereses y el departamento son muy estrechas y el acceso es limitado. Los grupos implicados en la comunidad primaria participan día a día en las discusiones políticas, y, a través de su relación simbiótica, en la definición de los asuntos. La comunidad secundaria es reconocida oficialmente por el departamento y a menudo está implicada en consultas, si bien normalmente cuando se considera una política específica que afecta a ese grupo. Por ello puede haber muchos grupos implicados en un área política pero no todos tienen el mismo acceso e influencia. Con frecuencia los grupos secundarios sólo tienen esa posición gracias a la sanción de la comunidad primaria y por ello tienen que aceptar sus reglas. En este sentido apoyan la continuidad de la comunidad y la agenda políticas, no la amenazan.

Es preciso distinguir entre un gran nivel de consulta y un gran número de grupos que desarrollan relaciones estables con el gobierno. Hasta cierto punto los pluralistas reformados reconocen que éste es el caso, puesto que se dan cuenta de que muchos de los nuevos participantes son tecnócratas políticos con conocimientos especializados [91]. Esto conduce a la existencia de un «complejo burocrático profesional» en el que «los participantes reconocen a los miembros "naturales" del sistema y de las relaciones desarrolladas» [92]. Parece difícil reconciliar esta opinión con una definición de la *issue network* que permita un acceso completamente abierto y que niegue toda dominación. Si las *issue network* se configuran mediante tecnócratas políticos, entonces los miembros precisarán conocimientos especializados. A menudo ese conocimiento especializado lo definirán los que ya se encuentren en la red; ellos definirán a los «miembros naturales».

[90] T. L. Gais, M. A. Peterson y J. L. Walker, «Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government», *British Journal of Political Studies*, 14, 1984, pp. 166-167.
[91] H. Heclo, *op. cit.*, p. 121.
[92] A. G. Jordan, «Iron Triangles», *op. cit.*, p. 117.

El pluralismo reformado es una perspectiva útil para analizar la política. Su énfasis en las comunidades políticas significa que puede dar cuenta de relaciones estructuradas con departamentos que aseguran la exclusión de ciertos grupos y asuntos. Esto salva uno de los problemas del pluralismo tradicional al analizar las diferencias entre áreas políticas, y salva también las limitaciones del marxismo, al rechazar la visión de que un grupo económico es siempre dominante. Sin embargo, algunos pluralistas reformados han socavado estos avances al sugerir que las comunidades políticas contienen poderes que se contrapesan y que probablemente se rompen en *issue networks*. Esto se debe a que han solido ignorar la ideología que mantiene juntas a las comunidades [93] y la naturaleza estructural de las relaciones. Una respuesta diferente a los críticos del pluralismo procede de los neopluralistas.

NEOPLURALISMO

En cierto sentido el neopluralismo está relacionado con el pluralismo clásico y con el reformado. Comparte su interés en la competencia entre grupos de interés pero acepta que, a menudo, algunos grupos llegarán a dominar un área política en un intento de mantener el control de una política [94]. El neopluralismo se desarrolló primero en los EE UU, al reconocer que las empresas se encontraban con frecuencia en una posición superior a otros grupos, y que tienen ciertas ventajas sobre el consumidor en el mercado [95]. Como resultado se reconoció que «las grandes empresas y corporaciones americanas ejercían un gran poder». Con ese poder, y las necesidades económicas de la guerra, se han desarrollado relaciones estrechas entre las empresas y el gobierno. En consecuencia, partes significativas del gobierno están controladas por intereses empresariales [96]. Para Lowi el papel de los grupos de presión en la política no

[93] P. Dunleavy, «Professions and Policy Change: Notes Towards a Model of Ideological Corporatism», *Public Administration Bulletin*, 36, 1981, pp. 3-16.
[94] W. A. Kelso, *op. cit.*, pp. 19-29.
[95] P. Dunleavy y D. O'Leary, *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*, Basingstoke: Macmillan, 1987, p. 275.
[96] G. McConnell, *Private Power and American Democracy*, Nueva York: Alfred A. Knopf, 1967, p. 129.

conduce al pluralismo sino a estructuras de privilegio que excluyen al público del proceso político [97]. A diferencia de los pluralistas clásicos, no consideran suficiente el contrapeso de poderes para controlar a las empresas y por ello existe el peligro de que su poder corrompa el proceso democrático [98].

El principal desarrollo del neopluralismo procedió del reconocimiento de Lindblom de que las empresas cuentan con recursos extras en la esfera política. Para Lindblom los negocios adquieren ventaja mediante dos importantes factores. En primer lugar, el gobierno necesita de la economía para tener éxito, y para lograr esos objetivos tiene que incentivar los negocios. La exigencia de satisfacer las necesidades de las empresas significa que éstos logran «una posición privilegiada en el gobierno» [99]. En segundo lugar, en un sistema de mercado las empresas toman muchas decisiones que son excluidas de la agenda gubernamental. En consecuencia, no existe control democrático sobre importantes decisiones que afectan a aspectos cruciales de la vida de la gente [100]. Ésta es la principal diferencia entre el neopluralismo y los pluralismos tradicional y reformado. El neopluralismo parte del supuesto de que las empresas son privilegiadas. Las otras formas de pluralismo reconocen que las empresas tienen ventajas, pero debido a la división de las mismas, a los poderes que se contrarrestan y a presiones electorales, no logran a menudo todo lo que desean [101].

La diferencia principal entre Lindblom y los primeros neopluralistas reside en su reconocimiento del poder estructural:

Todo funcionario del gobierno que comprenda las exigencias de su posición y las responsabilidades que arrojan sobre los hombres de negocios los sistemas orientados hacia el mercado, les garantizará, por ello, una posición privilegiada. Para hacerlo no tendrá que ser sobornado, embaucado o presionado. Simplemente comprenderá, como resulta evidente, que los asuntos públicos en sistemas orientados hacia el mercado están en manos de dos grupos dirigentes, el gobierno y las

[97] T. J. Lowi, *The End of Liberalism*, Nueva York: Norton, 1969, pp. 86-87.

[98] R. A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven: Yale University Press, p. 51.

[99] C. E. Lindblom, *Politics and Markets*, Nueva York: Basic Books, 1977, p. 175.

[100] *Ibid.*, p. 172.

[101] A. G. Jordan y J. J. Richardson, *op. cit.*, pp. 84-90.

empresas, que han de colaborar y que para que el sistema funcione el liderazgo del gobierno ha de delegar en el liderazgo de las empresas [102].

El mismo hecho de que el gobierno necesite de una economía saneada le exige que adopte medidas que interesen a las empresas, sin que éstas tengan que realizar ninguna acción observable. El ejercicio de la autoridad del gobierno está «limitado y configurado por el interés de los funcionarios en sus posibles efectos adversos sobre las empresas» [103].

Esta opinión es semejante a la de marxistas como Offe u O'Connor, relativas a la relación entre las empresas y el gobierno [104]. Resulta, por lo tanto, muy diferente de la posición pluralista tradicional, al reconocer que el poder puede existir en la organización misma de la sociedad. De acuerdo con ello, el poder puede ser inobservable en dos sentidos: en primer lugar, el poder puede existir sin que las empresas tengan que emprender acción alguna y, en segundo lugar, existe en las estructuras y no en las acciones individuales o de grupo. Lindblom adopta la noción de poder inobservable posteriormente, cuando habla de la «adaptación del liderazgo a los deseos de los ciudadanos» [105]. Lindblom sostiene que las empresas intentan «adoctrinar a los ciudadanos para que pasen por alto su posición privilegiada». Como Lukes, con su tercera dimensión del poder, Lindblom sugiere que las empresas emplean el adoctrinamiento para impedir que aquellos asuntos que amenazan su interés alcancen la agenda [106]. Esto da como resultado que la agenda política se distorsione en favor de ciertos asuntos, puesto que las organizaciones poseen recursos desiguales que sólo les permiten «ejercer una influencia desigual en la determinación de qué alternativas se consideran en serio» [107].

¿En qué medida, pues, representa el neopluralismo un avance sobre el pluralismo? ¿Hace frente adecuadamente a las crí-

[102] C. E. Lindblom, *op. cit.*, p. 175.

[103] *Ibid.*, p. 178.

[104] J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York: St. Martin's Press, 1973 [*La crisis fiscal del Estado*, Barcelona: Península, 1981]; C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Londres: Hutchinson, 1984 [*Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza, 1990].

[105] C. E. Lindblom, *op. cit.*, p. 175.

[106] *Ibid.*, p. 178.

[107] R. A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, *op. cit.*, pp. 45 y 47.

ticas de la posición pluralista? Manley sostiene que Dahl y Lindblom «defienden lo más esencial del pluralismo I [pluralismo clásico]» [108]. A su modo de ver consideran el pluralismo social como algo necesario para la democracia; niegan la especial importancia de las clases y «defienden aún muchos rasgos del sistema que perpetúan los resultados sociales que ahora se deploran» [109]. Asimismo, acusa a los neopluralistas de mantener «la imparcialidad del Estado» [110].

No cabe duda de que el neopluralismo comparte ciertos rasgos con el pluralismo clásico, incluyendo la importancia de los grupos en el proceso político y la existencia de áreas políticas competitivas. Lindblom, en efecto, establece la distinción entre asuntos importantes y asuntos secundarios [111]. Los asuntos importantes son aquellos que se hallan cerrados para el público en general y que afectan a los intereses principales de las empresas; los asuntos secundarios son aquellos en los que existe pluralismo y debate. Sin embargo, el neopluralismo es mucho más que una enmienda menor del pluralismo clásico: es una ruptura significativa.

Que los pluralistas consideren el pluralismo necesario para la democracia no supone, como afirma Manley, apoyar la posición pluralista clásica. Muchos marxistas apoyarían esa proposición [112]. Además, los marxistas y otros no pluralistas también cuestionan la posición especial que se le ha atribuido a las clases en el proceso político. Asimismo, es cuestionable que los neopluralistas consideren «imparcial» el Estado. Lindblom ha cuestionado la opinión general de que el Estado está interesado en el bienestar de todos y ha aceptado la necesidad de examinar la concepción marxista del Estado [113].

La teoría de Lindblom supone un avance importante en la teoría pluralista al aceptar el poder no observable, el poder de

[108] J. F. Manley, «Neo-pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II», *The American Political Science Review*, 77, 1983, p. 371.

[109] J. F. Manley, *op. cit.*, p. 372.

[110] *Ibid.*, p. 374.

[111] C. E. Lindblom, *op. cit.*, p. 142.

[112] Véase E. Laclau y C. Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy*, Londres: New Left Books, 1985 [*Hegemonía y estrategia socialista*, Madrid: Siglo XXI, 1987]; M. Rustin, *For a Pluralist Socialism*, Londres: Verso, 1987.

[113] C. E. Lindblom, «Another State of Mind», *American Political Science Review*, 76, 1982, pp. 113-114.

las empresas, la ausencia de pluralismo en ciertas áreas y el papel de la ideología. Lindblom afirma incluso que tiene en cuenta el papel de las clases en la política poliárquica, aceptando la importancia de la hegemonía de clase y considerando la influencia de las corporaciones empresariales como una «manifestación de clase» [114]. En este sentido, el neopluralismo no es un desarrollo del pluralismo, sino una ruptura completa con el mismo. No acepta los supuestos principales de la posición pluralista sino que en lugar de ello intenta desarrollar una nueva explicación del proceso político. Por ello, Lindblom afirma que sus argumentos «más que resucitar el pluralismo son antagónicos con él» y ahora se considera a sí mismo como un cuarenta por ciento de pluralista [115].

Existen, con todo, graves problemas en la teoría de Lindblom. En primer lugar, no está claro cómo ejercen las empresas su veto. Las empresas tienen considerables problemas para organizar actividades como la huelga de inversiones, debido a los conflictos de intereses que existen entre empresas individuales [116]. En segundo lugar, King se pregunta por qué, si las empresas son tan privilegiadas, tienen que formar asociaciones empresariales para representar sus intereses [117]. De hecho, existen muchos ejemplos de empresas que no ven satisfechos sus intereses, mientras que otros grupos son privilegiados [118]. En tercer lugar, Vogel sostiene que la influencia de las empresas ha decaído en especial desde los años sesenta, con el ascenso de los grupos de interés público que presionan en favor de políticas que dañan directamente los intereses de las empresas [119].

El principal problema de la posición neopluralista es el que afecta a todos los pluralistas, a saber, el excesivo énfasis que ponen en el papel de los grupos en el proceso político. De esta

[114] C. E. Lindblom, «Comment on Manley», *American Political Science Review*, 77, 1983, p. 385.

[115] C. E. Lindblom, «Comment on Manley», *op. cit.*, p. 384.

[116] D. Marsh, «Interest Group Activity and Structural Power: Lindblom's Politics and Markets», *West European Politics*, 6, 1983, p. 7; D. Vogel, *op. cit.*, p. 394.

[117] R. King, «Urban Politics and Markets», *British Journal of Political Science*, 15, 1985, p. 257.

[118] D. Marsh, *op. cit.*, p. 8; D. Vogel, *op. cit.*, p. 394.

[119] D. Vogel, «The Power of Business in America: a Reappraisal», *British Journal of Political Science*, 13, 1983.

forma los neopluralistas no consiguen, una vez más, especificar la forma de organización que conecta las empresas y el gobierno. La conexión parece ser un conocimiento metafísico que tienen los líderes políticos sobre los intereses de los líderes empresariales. Lindblom destaca el poder estructural pero sin describir sus mecanismos. ¿Qué formas de organización permiten operar a este poder estructural? Esto es importante si hemos de explicar por qué las empresas son más influyentes y tienen más éxito en unos países que en otros. Si la industria japonesa y británica son ambas privilegiadas, ¿por qué han desarrollado las elites políticas tan diferentes políticas?

Un problema similar es que Lindblom, como los pluralistas anteriores, no consigue prestar suficiente atención a la autonomía del Estado. Por ello minusvalora el poder que los Estados industriales occidentales tienen en virtud de sus recursos. Como Vogel deja claro, las empresas dependen del gobierno para

> proteger y salvaguardar sus derechos de propiedad, para crear y mantener una moneda estable, para valorar y proteger sus intereses en la economía mundial, para forzar regulaciones «razonables», para no gravarlos excesivamente, etc [120].

En este sentido el gobierno puede forzar las políticas que desee sin tener en cuenta las demandas de las empresas, y a menudo les ha impuesto políticas que no les han gustado. El modelo de Lindblom no puede dar cuenta de las acciones del Estado que dañan los intereses de las empresas.

A pesar de los problemas de la posición de Lindblom, resulta una contribución útil en muchos aspectos. Se levanta a partir del reconocimiento de los primeros análisis pluralistas, de que existe desigualdad entre grupos, y que los poderes que se contrarrestan no bastan para restablecer el equilibrio. Tiene en cuenta el papel de la ideología en la política y reconoce que, con frecuencia, el consenso no es el resultado del acuerdo, sino de la manipulación de los deseos. Asimismo, acepta que el poder puede ser estructural y, por ello, admite que hay más poder que el que reconoce la concepción conductista del mismo, que lo entiende como la expresión consciente de acciones observables.

[120] D. Vogel, «Political Science and the Study of Corporate Power», *op. cit.*, p. 393.

Esto demuestra que la posición de Lindblom se halla muy lejos de la de los pluralistas tradicionales. Sin embargo, tiene grandes similitudes con la posición pluralista reformada. Lindblom reconoce la ausencia de pluralismo en algunas áreas políticas; reconoce que intereses concretos son privilegiados *continuamente* y que obtienen ventajas de la estructura de la sociedad. Quizás sea más importante la distinción entre asuntos principales y secundarios. Aunque podría haber problemas con la distinción de Lindblom entre los dos [121], no cabe duda de que en ciertas áreas la elaboración de políticas es pluralista. Así pues, la posición neopluralista escapa del problema del pluralismo de concebir la formulación de políticas como pluralista *a priori* y del marxismo de concebir la definición de políticas controlada *a priori* por una clase dominante. La única vía para estudiar empíricamente una arena política consiste en reconocer la posibilidad del poder estructural y examinar entonces quién está implicado en la misma. Por ello, es necesario dar cuenta de los privilegios de ciertos grupos y de la forma de organización de la elaboración de políticas.

REEXAMINANDO EL PAPEL DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

El pluralismo reformado y el neopluralismo proporcionan un importante avance en el examen de los grupos de presión en la definición de políticas. Reconociendo la pluralidad del Estado, aceptan que ciertos grupos tienen relaciones institucionalizadas y cerradas en áreas políticas concretas. Además, los neopluralistas destacan la capacidad de ciertos grupos para obtener privilegios concretos como resultado de su poder económico, lo cual les permite que la influencia política se exprese a través de relaciones estructurales antes que mediante una actividad observable.

El problema con la posición neopluralista es que no define claramente el poder estructural. Sin embargo, mediante el concepto de comunidad política los pluralistas reformados aportan un medio de conceptualizar el poder estructural. El poder estructural es el ejercicio del poder sin la expresión de decisiones individuales ni acciones conscientes por parte del actor con po-

[121] D. Marsh, *op. cit.*, p. 7.

der. Es un poder que se ejerce mediante una conducta rutinaria y mediante las instituciones [122]. Una comunidad política es una forma institucionalizada de las relaciones entre un grupo de presión y el gobierno, que favorece ciertos intereses. En una comunidad política existe por lo común una estructura institucional —un *quango*, un comité consultivo— que incluye ciertos grupos y excluye otros, y tiene un conjunto de creencias que albergan un acuerdo sobre las opciones políticas disponibles. Por ello, ciertos grupos y asuntos quedan excluidos sin que se tome una decisión consciente, sino a través de la estructura de la formulación de la política. En algunas áreas políticas, los grupos son excluidos, y ello se produce mediante estructuras institucionales más que ejerciendo presiones o consultando qué grupos y asuntos son privilegiados. El papel del investigador consiste en identificar las estructuras y creencias que aseguran que ciertos asuntos formen parte de la agenda política mientras que otros no. No es suficiente concentrarse en las actividades de un grupo de presión concreto.

Un segundo factor que necesita mayor énfasis es el impacto de los intereses de dentro del Estado en la definición de la política. Con frecuencia, las políticas seguidas por un gobierno tienen poco que ver con las presiones de los grupos, y el único papel que podrían desempeñar los grupos consiste en ayudar al desarrollo y puesta en marcha de los fines del gobierno. Weir y Skocpol afirman que los políticos designados y los funcionarios de carrera tienen «intereses organizativos y profesionales propios», y por ello establecen políticas que promueven sus intereses [123]. En consecuencia, en muchas ocasiones las propuestas políticas se iniciarán en el seno de partes concretas del Estado en lugar de proceder de las demandas de los grupos de presión.

La dificultad a la hora de identificar intereses del Estado reside en determinar qué intereses emanarán desde el Estado. El Estado no es un monolito unificado con un conjunto de

[122] A. Giddens, *The Constitution of Society*, Oxford: Polity Press, 1986.

[123] M. Weir y T. Skocpol, «State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States», en P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 107-163 [«Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión», *Zona Abierta*, 63/64, 1993, pp. 73-153].

intereses distinguible y único que pueda articular como un cuerpo [124]. Sin embargo, es posible identificar algunos intereses potenciales en el seno del Estado que podrían influir en la elaboración de la política. Diferentes individuos, y grupos de individuos, procedentes de distintos sectores del Estado tienen sus propios intereses que intentarán promover. Indudablemente los funcionarios designados y los de carrera tendrán intereses distintos. Los políticos nombrados tienen los siguientes intereses: electorales (desean políticas que mantengan o mejoren su apoyo electoral); profesionales (desean políticas que les sitúen en una buena posición frente a sus colegas); ideológicos (desean ver promovidas sus creencias); y, finalmente, sectoriales (promoción de intereses de grupos o cuerpos concretos). Los funcionarios de carrera tienen intereses profesionales que podrían entrar en conflicto con los intereses de los políticos designados: quieren políticas que refuercen su posición y aumenten su poder. Asimismo, tienen intereses departamentales, pues desean ver la continuación y la expansión de sus departamentos; y tienen intereses en la elaboración de políticas, pues quieren ver ciertas políticas desarrolladas y continuadas, lo cual sirve por lo común a los otros intereses mencionados.

A menudo, los intereses de los políticos nombrados y de los funcionarios de carrera pueden chocar, y de hecho chocan. La decisión del ministro de Trabajo de trasladar el área de investigación del departamento fuera de Londres podría servir a sus intereses en términos de costes, eficiencia y política de empleo, pero entra en conflicto con los intereses de esa área, que desean ser centrales y estar en una posición de influir en la política. Con todo, los funcionarios y los políticos tienen intereses que se solapan. En primer lugar, existen intereses departamentales en los que los funcionarios y políticos intentan perseguir los intereses de su departamento en competencia con otros departamentos [125]. Éstos pueden ser intereses en el presupuesto y el tamaño del departamento o en ciertas políticas departamentales. En segundo lugar, existen intereses que engloban a todos los departamentos y funcionarios, de carrera o nombramiento, que están interesados en el mantenimiento del Estado. Entre

[124] B. Jessop, *The Capitalist State*, Oxford: Martin Robertson, 1982.

[125] Compárese H. Heclo y A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, Londres: Macmillan, 1974.

éstos se pueden incluir el orden en el seno del régimen, la seguridad frente a amenazas externas, el éxito económico en el mantenimiento de las políticas del Estado y el mantenimiento de la legitimidad para asegurar la aceptación de las políticas.

Diferentes departamentos, agencias, políticos y funcionarios tienen sus propios intereses, y por ello desean emprender acciones autónomas y establecer sus propias políticas (como la Ley de Educación y el Poll Tax) dejando a un lado los deseos de los grupos de presión. El Estado se encuentra en una posición que le permite anular a los grupos exteriores o cooptarlos para asegurarse su conformidad. El papel que desempeñan los grupos de presión en esas circunstancias depende de los fines que sean perseguidos y de los medios para lograrlos. En muchas circunstancias resulta útil para el departamento ganarse el apoyo de un grupo de interés, de forma que pueda usarlo como recurso frente a otros departamentos [126]. De esta forma el departamento podría hacer concesiones a un grupo para obtener su apoyo y su conformidad.

En tales circunstancias los grupos de presión operan en unos términos impuestos por el departamento. En consecuencia, su poder/influencia deriva del estatus que el departamento le atribuya al grupo; el hecho de que el departamento considere útil al grupo para lograr sus fines determinará el nivel de acceso del grupo. En algunas ocasiones la posición del grupo depende de la percepción de los funcionarios más que de cualquier característica inherente a los grupos de presión. En otras circunstancias, los grupos de presión cuentan con recursos que son útiles, pero el hecho de que sean empleados es una decisión que toma el gobierno.

En última instancia los grupos pueden ser ignorados. El gobierno puede emplear sanciones, leyes o hacer uso de la fuerza para asegurar que sus intereses prevalecen. La BMA (British Medical Association) se opuso al plan de Anuerin Bevan para el Servicio Nacional de Salud, pero Bevan lo impuso en forma modificada contra la voluntad de aquélla. Con todo, hay ocasiones en las que los grupos de presión se hallan en una posición mucho más fuerte. La guerra, la crisis económica o la conveniencia electoral pueden llevar a un aumento del poder de ciertos grupos de interés frente al gobierno. Durante la segunda guerra mundial aumentó el poder de los agricultores debido a que el gobierno vio la necesidad de asegurarse un aumento de la producción de alimentos (aunque incluso en esta situación los agricultores dependían de que el gobierno percibiera esta necesidad).

[126] C. Ham. *Health Policy in Britain*, Londres: Macmillan. 1982. p. 92.

Esto sigue siendo distinto a la posición pluralista, puesto que tiene en cuenta factores externos sobre la política del gobierno y la percepción que producen en los intereses de grupo. Los factores externos pueden ser un determinante principal de la influencia del grupo de presión, mucho más que sus recursos. A menudo son las limitaciones externas a las que se enfrenta el gobierno —crisis financiera o escasez de alimentos— las que determinan la política y el papel de los grupos de interés más que el poder de esos grupos. El hecho de que el NUM (National Union of Miners) fuera tan poderoso en 1947 fue resultado de la crisis energética y no del aumento de sus miembros. Sin embargo, no se puede negar que en circunstancias nuevas los grupos de presión pueden desempeñar el papel de cambiar la concepción del gobierno para hacerlo más favorable al grupo.

Estos factores no significan que los grupos de presión sean irrelevantes. Los grupos de presión influyen en la política y cambian las percepciones, pero lo hacen en el contexto de los intereses del Estado, de limitaciones externas, de la organización política y del poder estructural. Tal y como señalan los pluralistas reformados y los neopluralistas, el pluralismo sigue siendo posible en política, pero sólo en circunstancias concretas. En sectores políticos específicos la organización de las relaciones entre el Estado y los grupos de presión está escasamente desarrollada. Por ello, pueden estar implicados en el proceso político muchos grupos y no hay organización para movilizar un asunto de la agenda política. Esto puede ocurrir cuando un asunto no es muy importante y, por ello, los intereses más poderosos no están interesados en cerrar la agenda (por ejemplo, el problema del aborto). Por otra parte, ello podría ocurrir en los casos en los que el asunto esté muy politizado y esté sujeto, por lo tanto, a un debate constante. En consecuencia, muchos grupos quieren implicarse en la elaboración política y no permitirán que la comunidad política se aísle. Con frecuencia tendrán opiniones en conflicto y, por ello, no es posible crear una organización política cerrada con un conjunto de valores compartidos.

En conclusión, está claro que el pluralismo clásico resultaba

mucho más refinado de lo que se ha supuesto a menudo. Con frecuencia, la formulación de la política es pluralista. Aun así, tal y como han apuntado los últimos pluralistas, el hecho de que un área política concreta sea pluralista, en el sentido de que participen muchos grupos que tengan alguna posibilidad de influir en el resultado, es una cuestión abierta. Sin embargo, para estar seguros del grado de apertura de un área política es necesario tener en cuenta los intereses de los que hacen las políticas, la organización del proceso político y las limitaciones bajo las que se hace la política. En áreas políticas concretas estos factores impedirán que surjan ciertos asuntos y que grupos concretos tengan influencia, pero en otras áreas el proceso podría estar bastante abierto. Que un área política sea pluralista es un hecho empírico más que ontológico, y sólo se puede considerar examinando el contexto en el que operan los grupos de presión.

El análisis de políticas y las políticas (1981) de Robert D. Behn retoma la tensión permanente entre el análisis racional y la consideración política, señalando sus diferencias e interdependencias. Por último, el texto de Martin Landau, *El ámbito propio del análisis de políticas* (1977), es una visión alternativa y complementaria a la visión del estudio de las políticas.

HAROLD D. LASSWELL

1. La orientación hacia las políticas*

LA PERSISTENTE crisis de seguridad nacional que vivimos nos obliga a usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano. El talento altamente capacitado es siempre escaso y costoso. De ahí que la crisis plantee el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía. Para resolver nuestras necesidades políticas debemos resolver algunas preguntas, ¿Qué temas vale la pena investigar? ¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas? ¿Qué métodos son los que permiten una recolección e interpretación de datos relevante para las políticas? ¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de tomar decisiones?

La urgencia de la defensa nacional realza la importancia de estas preguntas, pero éstas no son de ninguna manera nuevas. Por años ha existido una viva preocupación en los círculos intelectuales acerca del problema de cómo superar las tendencias de la vida moderna a la división y al aislamiento, y de cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada. El ritmo de especialización en la filosofía, las ciencias

* Publicado originalmente con el título "The Policy Orientation", en *The Policy Sciences*, por D. Lerner y H. D. Lasswell, pp. 3-15. Stanford University Press, 1951. Traducción al español de María del Carmen Roqueñí.

naturales, la biología y las ciencias sociales ha sido tan rápido que los colegas de una facultad en una misma universidad o incluso los miembros de un mismo departamento se quejan con frecuencia de que no logran entenderse entre sí. La unidad de la vida intelectual y la armonización entre la ciencia y la práctica han sido minadas por estas fuerzas "centrífugas". En los últimos años, sin embargo, ha ido ganando fuerza en Norteamérica la tendencia hacia la integración. En los colegios de arte y humanidades, el proceso de selección ha dado lugar a un currículo más sistemático y los cursos propedéuticos han sido diseñados para introducir al estudiante en campos más amplios de conocimiento y prepararlo a adquirir una visión de conjunto. En el área de la investigación, se reúnen equipos interdisciplinarios de especialistas para trabajar sobre problemas comunes con la esperanza de contrarrestar los efectos negativos de la excesiva atomización del conocimiento. En el campo de la política, se ha prestado mayor atención a la planeación y a los sistemas de información en los que basa el personal directivo sus decisiones operativas. Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones.

Se ha venido así desarrollando una orientación hacia las políticas (*policy orientation*) que atraviesa todas las especializaciones establecidas. Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso. La tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la sicología. La tarea de la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la sicología. En tanto esta orientación aspira a desarrollar el estudio científico de las políticas, su enfoque es más estrecho que el de las ciencias sociales y sicológicas, las cuales tienen muchos otros objetos de investigación. Sin embargo, cuando las necesidades de inteligencia de una política son prioritarias, cualquier campo de conocimiento –dentro o fuera de los límites de las disciplinas sociales– puede ser relevante. Podríamos tener necesidad de saber cuáles son las instalaciones portuarias en Casablanca, o las actitudes de un pueblo de isleños del Pacífico hacia los japoneses, o el máximo alcance de una pieza cualquiera de artillería. Podemos utilizar el término "ciencias de política" (*policy sciences*) a fin de designar el contenido específico que la "orientación hacia las políticas" alcanza en un momento determinado. Las ciencias de política incluyen:

1) los métodos de investigación del proceso de la política,
2) los resultados de los estudios de las políticas y
3) los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. Si es necesario avanzar en nuestra averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas, obviamente resulta esencial aplicar y mejorar los métodos mediante los cuales se lleva a cabo la investigación en las ciencias sociales y sicológicas.

Este libro destaca, en consecuencia, aquellos avances de investigación que son de importancia capital para entender mejor la elección del ser humano. Si se debe mejorar la racionalidad del proceso político, debemos dar a la "función inteligencia" un espacio especial de estudio. Hasta cierto punto, la tarea de mejorar esta función depende de técnicas más efectivas de comunicación entre los investigadores, los consultores, los asesores políticos y los decisores finales. Por consiguiente las ciencias de políticas podrán avanzar sólo si se afinan los métodos de información genuina

e interpretación confiable y se les integra al juicio del decisor. En cierta medida la calidad de la función de la inteligencia, depende de su capacidad para anticipar exitosamente las necesidades de una política antes de que éstas hayan sido ampliamente reconocidas. La predicción exitosa depende del cultivo de ciertos patrones de pensamiento. Por ejemplo, es importante tomar siempre en consideración el contexto mayor en que se desarrollan los eventos que puedan afectar a ciertos problemas futuros de la política. Por tanto, el mundo en su conjunto debe ser objeto de atención permanente. Resulta también esencial cultivar la práctica de pensar el pasado y el futuro como partes de un contexto, y hacer uso de "modelos de desarrollo" (*developmental constructs*) que sirvan como instrumentos para explorar el flujo de los eventos a lo largo del tiempo. Un ejemplo de este tipo de pensamiento a escala global será incluido en este libro en los capítulos que tratan de las potencialidades del "estado cuartelario".

La expresión "ciencias de política(s)" no es de uso común en Estados Unidos, aunque se utiliza con mayor frecuencia que antes. Quizá debería señalarse que el término no debe ser tomado como sinónimo de ninguna otra expresión de uso corriente entre los académicos. No es simplemente otra forma de hablar de las "ciencias sociales" como un todo o de las "ciencias sociales y sicológicas". Las "ciencias de políticas" tampoco son idénticas a la "ciencia social aplicada" o a la "ciencia social y sicológica aplicada". Como se explicó con anterioridad, la orientación hacia las políticas no hace más que destacar uno de los muchos problemas de las ciencias sociales y utilizar los resultados de las ciencias sociales, sicológicas y naturales, si se relacionan con las necesidades de inteligencia de una política determinada.

No debe considerarse a "las ciencias de política(s)" completamente idénticas a la materia de estudio de los "politólogos", término común para designar a los profesores universitarios y escritores que se ocupan del gobierno. Es cierto que un sector de

los politólogos académicos identificaría el campo con el estudio del poder (en el sentido de la toma de decisiones); sin embargo, este punto de vista es menor en la actualidad. Muchas de las contribuciones más valiosas a la teoría general de la elección (incluyendo las "decisiones", en el sentido de elecciones permitidas) han sido elaboradas por personas que no son politólogos, en el sentido de la actual división académica del trabajo. Los ejemplos abundan e incluyen la "teoría racional de la elección", llamada "teoría de juegos", desarrollada por el matemático von Neumann y el economista Morgenstern. Entre los colaboradores del presente volumen, los economistas Arrow y Katona se han interesado particularmente por la teoría de la elección. Y no sería difícil mencionar a sicólogos, antropólogos y otros, quienes han logrado niveles fructíferos de especialización en sus estudios orientados a la comprensión de la elección.

La palabra "política" (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Hablamos de "política gubernamental", "política empresarial" o "mi propia política" con referencia a las inversiones a hacer o a otros asuntos. Por tanto, "política" está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (*politics*), la cual con frecuencia se considera ligada a "partidarismo" o "corrupción".

Cuando hablo de la "orientación hacia las políticas" enfatizo lo que parece ser una corriente dominante entre muchos universitarios y científicos, particularmente en las ciencias sociales. Las ciencias de políticas están dando lugar a una reflexión sobre estas tendencias recientes y coadyuvan a esclarecer sus más amplias posibilidades. El movimiento no apunta meramente hacia las políticas, sino más específicamente hacia las ciencias de políticas de la democracia.

El énfasis en el método

El significado del desarrollo actual será más claro si revisamos las tendencias entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial. La primera fue un viraje en la historia de las ciencias sociales y sicológicas en Estados Unidos. ¿Por qué solamente algunas disciplinas hicieron contribuciones importantes durante el desenvolvimiento de la guerra? La evolución de las disciplinas sociales en Estados Unidos en el periodo de entreguerras se explica en gran medida según la manera como se responda a esta interrogante.

La respuesta más aceptada es la siguiente: las disciplinas que contaban con métodos cuantitativos fueron las que ejercieron mayor influencia. Es el caso de la economía. Se empleó mucho a los economistas en actividades cuyo objetivo era estimar las instalaciones, la fuerza de trabajo y los recursos necesarios para producir el armamento del ejército y para canalizar hombres y material a los sitios requeridos. Los economistas que lograron hacer las mayores contribuciones utilizaron las matemáticas y la estadística. Tenían método, y éste era cuantitativo. Pudieron manipular los datos a la luz de un sistema general de postulados, leyes e hipótesis. Lo mismo ocurrió con los sicólogos. El grupo de mayor éxito fue el que diseñó y utilizó "pruebas de inteligencia" como un medio expedito de seleccionar el personal idóneo para varias operaciones. Sus resultados alcanzaron gran notoriedad inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, cuando aparecieron artículos que señalaban que la mayoría del ejército norteamericano tenía una capacidad intelectual por "debajo de la inteligencia promedio". Tomó muchos años modificar las malas interpretaciones de esos primeros informes sensacionalistas. Obviamente, la palabra "promedio" tenía un significado enteramente diferente para el público lector y para los sicólogos que habían elaborado y aplicado la prueba. Sin embargo, la publicidad dada a las pruebas y a la sicología aumentó considerablemente el interés por su cientificidad y por la disciplina profesional en particular. Una vez más, el éxito de la disciplina parecía depender de la utilización de métodos cuantitativos. Las pruebas de inteligencia fueron desarrolladas y aplicadas con la ayuda de procedimientos estadísticos. El auge de los economistas y de los investigadores sicométricos parecía indicar que mientras más se acercaran los científicos sociales a los métodos de la ciencia física, tendrían más probabilidades de aceptación.

Este punto de vista fue enfatizado por Charles E. Merriam, profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago, quien ocupa un sitio importante en la remodelación de las disciplinas sociales. El profesor Merriam tomó la iniciativa de organizar el Consejo de Investigación de la Ciencia Social, que es el organismo representativo de las asociaciones universitarias en ciencia política, economía, sociología, sicología y otras ciencias sociales. Merriam subrayó la importancia de cancelar las barreras que dividían a los catedráticos y de elevar su competencia metodológica. En 1925, en el prefacio de su libro *New Aspects of Politics,* escribió: "El propósito de este estudio ...es sugerir algunos acercamientos posibles de método, con la esperanza de que otros asuman la tarea y, a través de la reflexión y la experimentación, aporten técnicas más inteligentes tanto al estudio y a la práctica del gobierno como a las actitudes populares sobre el proceso gubernamental."[1] Al mismo tiempo que se organizaba a nivel nacional el Consejo de Investigación en Ciencia Social, las universidades líderes creaban también programas de investigación interdisciplinaria. En la Universidad de Chicago, por ejemplo, se estudiaba sistemáticamente la ciudad de Chicago por el Comité de Investigación de la Comunidad Local (que más tarde se llamó Comité de Investigación de Ciencia Social); la Universidad de Columbia y la Universidad de Harvard desarrollaban programas conjuntos y se

[1] Charles E. Merriam, *New Aspects of Politics,* (1925), p. xiii.

había establecido en la Universidad de Yale un Instituto de Relaciones Humanas. Estos programas eran financiados en gran medida por la Fundación Rockefeller y, de la misma fundación, el Fondo en Memoria de Laura Spelman Rockefeller. Una de las personas más imaginativas y comprometidas en el programa era Beardsley Ruml, quien en varias ocasiones fue administrador de ambas fundaciones. Cabe señalar que Ruml era Doctor en sicología, versado en estadística, y participante en el programa de pruebas de inteligencia del ejército en la Primera Guerra Mundial. La visión de Merriam y la de sus colegas de la generación de la posguerra se hizo explícita en muchas publicaciones de los años veinte. El tema de la interdisciplinariedad es central en *A History of Political Theories: Recent Times,* volumen editado por Merriam y el profesor Harry Elmer Barnes, publicado en Nueva York en 1924. Además de los científicos políticos que contribuyeron al simposio, había abogados, E.M. Borchard y Caleb Perry Patterson; un economista, Paul H. Douglas; un historiador, Carlton J. H. Hayes; un filósofo, Herbert W. Schneider; sociólogos, Barnes y Frank H. Hankins; un sicólogo social, Charles Elmer Gehlke; un antropólogo, Alexander A. Goldenweiser; y un geógrafo social, Franklin Thomas.

Una evidencia del énfasis metodológico fue el Comité para el Método Científico, aprobado por el Consejo de Investigación de Ciencia Social, que en 1931 sacó a la luz *Methods in Social Science: A Casebook,* editado por Stuart A. Rice. El libro estaba compuesto por cincuenta y dos análisis metodológicos de diversas ciencias sociales. Los analistas incluían autoridades de muchas áreas tales como Robert E. Park y F. Ogburn, sociología; A.L. Kroeber y Edward Sapir, antropología; John Maurice Clark y Frank H. Knight, economía; W.Y. Elliott y George E. G. Gatlin, ciencia política; Heindrich Klüver y Robert S. Woodworth, sicología; Floyd Allport y Kimball Young, sicología social; Philip Klein, trabajo social; Raoul Blanchard y K.C. McMurry, geografía social; y Henri

Pirenne y Sidney B. Fay, historia. Otro medio de estimular el interés en los métodos fue el programa colegiado de posdoctorado del Consejo de Investigación en Ciencia Social. El programa fue concebido para ofrecer estímulos a los catedráticos jóvenes capaces de mejorar sus instrumentos científicos mediante la incorporación de técnicas novedosas en su especialidad. [illegible]

Las consecuencias de la Depresión y la Guerra

Los avances científicos posteriores son resultado de la importancia que se dio a la afinación de los instrumentos de investigación de las ciencias del hombre. Nadie pone seriamente en duda que el nivel de excelencia técnica de la ciencia social norteamericana surgió entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, a pesar de la Depresión. Cuando la segunda guerra estalló, las nuevas disciplinas habían ya evolucionado lo suficiente para hacer sentir su presencia e integrarse a las antiguas especialidades.

La economía continuó haciendo grandes contribuciones a la reorientación de la planta productiva norteamericana al servicio de la Segunda Guerra Mundial. No hay duda de que los audaces planes y proyectos de un grupo clave de economistas de la Junta Directiva de Producción Bélica tuvieron un impacto decisivo al momento en que el país entró en guerra. Me refiero especialmente al trabajo de Stacy May, Simon Kuznets, Robert Nathan y sus asociados (Kuznets fue uno de los colegas más productivos del profesor Wesley C. Mitchell en la investigación de los ciclos económicos, realizada en la Oficina Nacional de Investigación Económica). Los sicólogos fueron mucho más numerosos y eficaces en la Segunda Guerra Mundial. Además de los avances en las pruebas de inteligencia, los sicólogos habían progresado notablemente en la medición de las aptitudes y de la estructura de la personalidad durante el periodo de entreguerras. También los

sociólogos y los sicólogos sociales entraron en escena de manera más prominente que en la primera guerra. El profesor Samuel A. Stouffer y sus colegas hicieron estudios continuos y sistemáticos sobre las actitudes prevalecientes entre el personal militar, utilizando y desarrollando procedimientos cuantitativos elaborados en el periodo de entreguerras por el profesor L. L. Thurstone, entre otros.

A la luz de los éxitos obtenidos, no hay razón para dudar que el énfasis puesto en los métodos cuantitativos está suficientemente justificado. Éstos seguirán inspirando a los jóvenes catedráticos ambiciosos en el campo de las relaciones humanas. Hay, sin embargo, razones para pensar que los científicos sociales en los próximos años concentrarán sus esfuerzos en otros temas, pues la batalla del método ha sido ganada. Me parece que los científicos sociales y los sicólogos se sienten lo suficientemente seguros de sí mismos para aceptar el método como algo dado, elegir problemas significativos y enfatizar aquellos en los que el método sea aplicado y desarrollado.

¿Conocimiento para qué?

Aunque la importancia del método cuantitativo fue el tema dominante en la ciencia social del periodo de entreguerras, hubo muchos indicadores de que las políticas comenzaban a ser un foco intelectual de interés creciente. Un primer y vigoroso exponente del enfoque de políticas fue el profesor Robert S. Lynd de la Universidad de Columbia, coautor de estudios clásicos sobre la comunidad y secretario del Consejo de Investigación de la Ciencia Social por mucho tiempo. El profesor Lynd dió, en 1939, una serie de conferencias en la Universidad de Princeton con el título de "¿Conocimiento para qué?". A lo largo de ellas insistía en la importancia de utilizar todos los medios posibles de adquisición de conocimiento, a fin de acabar con la crisis gigantesca de nuestro tiempo.

El enfoque de políticas no debe ser confundido con la idea superficial de que los científicos sociales deberían abandonar la ciencia e involucrarse de tiempo completo en la práctica directa de la política. Tampoco debe confundirse con la sugerencia de que los científicos sociales tengan que pasar la mayor parte de su tiempo asesorando a quienes elaboran las políticas, sobre cuestiones inmediatas. Aunque sería provechoso para los catedráticos dedicar más tiempo a los asuntos prácticos, la idea más fructífera de la ciencia de políticas es diferente. Lo realmente importante es que todos los recursos de nuestra ciencia social en expansión se encaucen hacia los conflictos básicos de nuestra civilización, tan vívidamente expuestos por los estudios científicos de la personalidad y la cultura.

Elección de problemas centrales

El enfoque de políticas, en consecuencia, pone el énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento. Los esfuerzos conjuntos de los investigadores modernos han expuesto las raíces de tensión de nuestra civilización, de las cuales no éramos previamente conscientes. Son obvias nuestras dificultades para hacer que funcionen las instituciones económicas y políticas. La ciencia y la política han evadido toda una serie de factores humanos que obstaculizan la solución racional de estos problemas. Basados en el trabajo de Freud y otros sicopatólogos, Harry Stack Sullivan y varios siquiatras señalaron detalladamente la importancia fundamental de la auto-estima para la evolución sana de la personalidad humana. En la medida en que los lactantes y los niños sean capaces de amarse a sí mismos, serán capaces de amar a otros. Las interferencias en el desarrollo de una concepción sana del yo desvían la personalidad hacia la destrucción. Sullivan y sus colegas descubrieron que el verdadero campo del siquiatra no es el organismo individual ais-

lado sino el contexto de las relaciones interpersonales en que vive el individuo. Mediante el estudio de las manifestaciones sicóticas, neuróticas y sicopáticas del desarrollo distorsionado, estos siquiatras descubrieron el modo en que patrones específicos de la cultura desvían las relaciones interpersonales productivas y de empatía. Una vez que las fuentes de destructividad humana han sido descubiertas y señaladas, éstas pueden ser modificadas. La base para una profunda reconstrucción de la cultura descansa en el estudio y la reforma constante, y no por (o ciertamente no sólo por) los métodos de agitación política tradicionales.

En una época inicial de su trabajo, el Dr. Sullivan y ciertos colegas suyos buscaron la cooperación de otros científicos sociales. La interacción entre siquiatras, sicólogos infantiles, antropólogos y otros científicos sociales ha arrojado luz sobre el impacto de la cultura en la formación de la personalidad. Entre los antropólogos, por ejemplo, las contribuciones de Ruth Benedict, Margaret Mead,[2] Ralph Linton y Clyde Kluckhon son las más representativas.

La utilización de modelos

No existe prácticamente aspecto de la sociedad humana que no sea ya visto con nuevos ojos como resultado de la siquiatría moderna. Un rasgo significativo de este desarrollo es que se ha utilizado la observación meticulosa, la medición y el registro de datos, pero la cuantificación ha sido relegada relativamente a un segundo plano. La riqueza del contexto en el estudio de las

[2] El trabajo del Dr. Sullivan se puede apreciar mejor en las páginas de *Psychiatry*, la revista publicada por la Fundación de Siquiatría William Alanson White, Washington, D.C., con la que Sullivan colaboraba antes de su muerte en 1949. Ruth Benedict era profesora de antropología en Columbia cuando murió, en 1948. Su libro más importante fue *Patterns of Culture*, 1934. Margaret Mead y Clyde Kluckhon son colaboradores del presente volumen. Para una introducción a Linton, véase Linton (ed.) *The Science of Man in the World Crisis*, 1945.

relaciones interpersonales es tal que sólo puede expresarse parcialmente en términos cuantitativos. Un estudio puede ser convincente aun cuando sólo parte de sus resultados sean expuestos en términos numéricos. Un excelente ejemplo de este tipo de contribuciones a la ciencia y a la política es el informe de Alexander Leighton sobre las relaciones humanas en un campo de reubicación de "japoneses"[3] dirigido por Estados Unidos durante la última guerra. El problema de cómo abordar las relaciones complejas ha hecho que muchos científicos sociales desarrollen una gran perspicacia en la utilización de modelos más creativos en su trabajo científico. Los modelos pueden ser en prosa y pueden ser extensos o breves; pueden ser también expresados matemáticamente y referirse a magnitudes medibles o no.

Los científicos sociales y los siquiatras siempre han derivado sus hipótesis más provechosas de modelos bastante complejos. Algunos ejemplos ilustrativos son los conceptos de Freud sobre los tipos de personalidad oral, anal y genital; o los tipos de líderes y de relaciones de poder descrito por Max Weber, quien analizó extensamente el papel metodológico de los "tipos ideales". Cuando uno piensa en términos de políticas básicas, resulta esencial utilizar modelos cuya elaboración permita al investigador tratar con situaciones institucionales complejas.

La importancia que los modelos depurados tienen para la ciencia y para las políticas fue comprobado de manera espectacular en los años treinta. El "Nuevo Trato" de Franklin D. Roosevelt fue un brillante éxito dado que logró superar y contener la gran crisis económica con políticas mucho menos drásticas que las utilizadas por el estado autoritario fascista o comunista. Este resultado se logró, en parte, debido al apoyo que el gobierno recibió de los economistas, muchos de los cuales habían sido liberados de las estrechas doctrinas del análisis económico clásico por las ideas

[3] *The Governing of Men*, 1945.

de Alvin Hansen en Estados Unidos y de John Maynard Keynes en Inglaterra. No había nada nuevo en la idea general de que el gobierno tenía que hacer algo si se presentaba una crisis masiva de desempleo. Pero la idea no tenía una base racional en la concepción económica prevaleciente sobre el sistema de libre mercado. Se pensaba que las depresiones recurrentes eran simplemente "fricciones" dentro del sistema y que la acción del gobierno, cuando era finalmente aceptada, se justificaba como un medio para enfrentar las diversas "fricciones". El enfoque de Keynes-Hansen era muy distinto. En lugar de considerar el prolongado desempleo masivo como resultado de fricciones, Keynes y Hansen demostraron que el desempleo podía ser resultado de la estructura misma de la economía libre. Si se dejaba la cuestión a la dinámica de las decisiones privadas, las decisiones podrían perpetuar la subutilización del trabajo en lugar de iniciar nuevas empresas para absorber la mano de obra. Las implicaciones de este enfoque para la política pública son obvias: la intervención del gobierno es esencial a fin de eliminar el desempleo y para reactivar las fuerzas del libre mercado.

Este es un ejemplo notable de cómo se puede llegar a resultados creativos a partir de modelos de procesos institucionales, los cuales pueden unificar observaciones cuantitativas y no-cuantitativas y señalar el camino para nuevas actividades empíricas, teóricas y de política.[4]

El esclarecimiento de las metas

El enfoque científico de políticas no sólo pone el acento en los problemas básicos y los modelos complejos. También exige que los propósitos valorativos subyacentes en una política sean esclarecidos. Después de todo, ¿en qué sentido un problema es "básico"? Las valoraciones dependen de qué consideran los postulados como relaciones humanas deseables. Para fines del análisis, el término "valor" significa "una categoría de eventos preferidos", tales como paz en vez de guerra, altos niveles de empleo productivo en lugar de desempleo masivo, democracia antes que despotismo, personalidades adaptables y productivas en lugar de destructivas. Cuando al científico se le solicita que considere propósitos valorativos, rápidamente descubre conflictos en la cultura y en su propia personalidad. Su personalidad ha sido moldeada por una cultura de agudas contradicciones teóricas y prácticas. En la dimensión doctrinal existe la demanda por alcanzar una comunidad mundial donde la dignidad humana se logre teórica y prácticamente. Contradictoriamente, se demanda crear un mundo seguro para la supremacía "aria" o blanca. En una palabra, existen todavía legados del mundo de castas que prevalecía antes de que las revoluciones francesa y norteamericana dieran ímpetu a la idea de la movilidad social basada en el mérito individual.

[4] El título siguiente es significativo en este sentido: E. Ronald Walker, *From Economic Theory to Policy*, 1943.

Las ciencias de políticas de la democracia

Es bastante factible considerar que el enfoque de políticas logre incorporar una serie de ciencias "especiales" al campo general de las ciencias sociales, de la misma manera que el deseo de curar sirvió para desarrollar una ciencia de la medicina distinta, aunque vinculada con la biología. En Estados Unidos ya se perfila la naturaleza de tales ciencias. La tradición norteamericana dominante defiende la dignidad del hombre, no la superioridad de una clase de hombre. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana. Llamémosle a esto, por conveniencia, el desarrollo de las "ciencias de políticas de la democracia" (*policy sciences of democracy*). Existe una gran canti-

dad de indicadores para afirmar que se marcha por esta dirección. Sin embargo, una discrepancia notoria entre la doctrina y la práctica en Estados Unidos es el maltrato a los negros y a otras poblaciones de color. La Fundación Carnegie financió una encuesta acerca de las probables tendencias de las relaciones étnicas en Estados Unidos. Su propósito era esclarecer el verdadero estado del problema, descubrir sus factores condicionantes y lanzar políticas en contra de la discriminación. El producto de este estudio se encuentra en *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy,* editado por Gunnar Myrdal en 1944. La iniciativa de investigaciones orientadas por problemas específicos de política ha sido impulsada no sólo por fundaciones privadas sino también por asociaciones privadas de empresarios. Tal vez el ejemplo de mayor éxito es el Comité para el Desarrollo Económico, organizado en los albores de la Segunda Guerra Mundial a fin de construir políticas que evitaran o mitigaran una recesión económica de posguerra en Estados Unidos. El programa de investigación fue llevado a cabo por una junta directiva de eminentes economistas presididos por el profesor Theodore O. Yntema de la Universidad de Chicago. Con base en los estudios publicados por la junta directiva, los empresarios sugirieron políticas al gobierno, a las instituciones privadas y a los individuos. El Comité para el Desarrollo Económico ha seguido funcionando a partir de la guerra con el fin de proponer investigaciones de largo alcance y recomendaciones para el mantenimiento de la economía de libre mercado.

La conciencia del tiempo

La orientación hacia las políticas conlleva un sentido agudo del tiempo. *An American Dilemma* es un buen ejemplo. El proyecto, cuyo resultado fue el libro, se eligió porque las relaciones étnicas en Estados Unidos comenzaron a ser consideradas de gran impor-

tancia para la seguridad futura del país y para la realización de las aspiraciones democráticas. En la medida en que el científico se vuelve valorativo, acepta o rechaza proyectos de investigación de acuerdo con sus metas valorativas, e inicia investigaciones que contribuyan a esas metas. [illegible] No es necesario que el científico sacrifique la objetividad al ejecutar un proyecto. La elección de las metas últimas de la acción no es objetiva. Pero una vez que se ha hecho esta elección, el científico procede con la máxima objetividad y utiliza todos los métodos disponibles. Más aún, es importante no abandonar la idea de mejorar el método. Todos estos puntos mencionados están bien ejemplificados en la encuesta Myrdal, puesto que los datos fueron obtenidos e interpretados con espíritu crítico y los métodos fueron mejorados a lo largo de la investigación. Por ejemplo, el apéndice metodológico preparado por Myrdal ha sido útil para la difusión de ciertas pautas importantes de pensamiento entre los científicos sociales norteamericanos.

El énfasis en el propio tiempo no se agota en seleccionar algún proyecto específico orientado a la decisión de políticas. En efecto, en la medida en que se proyectan metas para el futuro, no puede dejar de observarse críticamente el presente y el pasado a fin de descubrir en qué grado las tendencias se aproximan a los valores deseados. Se extrapolan entonces las tendencias al futuro y se estima su viabilidad a la luz del conocimiento disponible de tendencias y factores. Las políticas alternativas se estiman de la misma manera.

El espacio abarca el mundo

La perspectiva de la ciencia orientada hacia las políticas es global, en virtud de que la población del mundo constituye una comunidad en la que el destino de unos afecta a otros. En este sentido, el futuro de los objetivos fundamentales depende del desarrollo mundial en su conjunto.

Se pueden examinar los fenómenos mundiales desde el punto de vista de la creación, la extensión y el reflujo de las instituciones sociales. Bajo esta perspectiva, Moscú es el centro eruptivo de la revolución mundial de nuestro tiempo. Una de las tareas del análisis político y de la gestión administrativa es apoyar o restringir la difusión de este patrón revolucionario. Dicho más específicamente, un problema esencial de nuestra época es concluir los procesos revolucionarios de nuestro periodo histórico al menor costo humano. Éste es el problema de todos los que creen en la dignidad del hombre y que, en consecuencia, esperan reducir al mínimo toda forma de coacción.

Modelos de desarrollo: la revolucion mundial de nuestro tiempo

Las ciencias de las políticas de la democracia, preocupadas por los sucesos mundiales de nuestro tiempo, deben comenzar por crear hipótesis globalizadoras. Los modelos especulativos de los principales cambios sociales de nuestra época pueden ser denominados "modelos de desarrollo" por cuanto especifican el patrón institucional del cual nos desplazamos y aquél hacia el que nos dirigimos.

Los modelos de desarrollo no son hipótesis científicas en sentido estricto, ya que no formulan proposiciones de correlación entre factores. Un modelo de desarrollo se refiere únicamente a la sucesión de acontecimientos tanto futuros como pasados. Cabe aclarar que muchas hipótesis acerca del futuro presumen de tener validez científica, como la concepción marxista acerca de la emergencia de una sociedad sin clases. Sin embargo, es inaceptable toda pretensión de "inevitabilidad". Los hechos futuros no pueden ser conocidos de antemano con absoluta certeza: son en parte probabilidad y en parte azar. Los modelos de desarrollo son auxiliares en la tarea global de esclarecer metas, destacar tendencias y estimar las posibilidades futuras.

No es el propósito de este capítulo presentar en detalle las hipótesis de desarrollo sobre la revolución mundial de nuestro tiempo. Sin embargo, es necesario resaltar brevemente la distinción entre el patrón de comportamiento del centro eruptivo de un movimiento revolucionario mundial y el patrón de la revolución mundial de una época. Quienes tomaron el poder en París en 1789 (e inmediatamente después) fueron, sin lugar a dudas, la élite del centro eruptivo de ese periodo. No obstante, el patrón que prevaleció en su tiempo y lugar no fue idéntico al patrón revolucionario de la época histórica en su conjunto, aun si tenían elementos comunes. Es evidente que la élite de 1917 en Moscú puede ser llamada la élite del centro eruptivo de nuestro tiempo, pero es muy dudoso que el patrón dominante en Moscú tenga muchos elementos idénticos a los patrones revolucionarios de nuestra época. Ciertamente, una de las mayores tareas de las ciencias de políticas hoy en día es seguir detalladamente los procesos de transformación social, difusión y reflujo a nivel mundial, para estimar el significado de acontecimientos específicos.[5]

La actitud de sensibilidad al problema

Un rasgo adicional del "enfoque de políticas" es la importancia que atribuye al acto de imaginación creativa, capaz de introducir políticas nuevas y exitosas en el proceso histórico, aunque no se pueda garantizar de antemano cuáles podrían ser las ideas exitosas. Esta actitud aumenta la probabilidad de que el investigador alumbre propuestas político-administrativas históricamente viables. La actual crisis que se origina en la expectativa de violencia

[5] Me permitiré hacer referencia a mis propios escritos en los que he desarrollado algunas de estas distinciones. La primera exposición está en *World Politics and Personal Insecurity*, 1935. Es más accesible *The Analysis of Political Behaviour: An Empirical Approach*, publicado en 1948 en la "International Library of Sociology and Social Reconstruction" editado por Karl Mannheim. Ver en particular la parte II. Mi modelo de desarrollo sobre el "estado cuartelario" de 1941 se reimprimió en *The Analysis of Political Behaviour*.

(ya sea por la guerra o por la revolución) nos obliga a utilizar el mayor ingenio para diseñar políticas capaces de realizar eficientemente los propósitos de una ciencia de políticas democráticamente orientada. No se trata sólo de mejorar la organización de la Naciones Unidas y otras dependencias oficiales. Se trata de introducir transformaciones saludables dondequiera que se pongan en práctica políticas.

La creación de instituciones

El científico de políticas se encuentra mucho más interesado en evaluar y reconstruir las prácticas de la sociedad que en construir personalmente elevadas abstracciones que sirvan de base a sus valores. Esto significa dejar de lado mucho del bagaje tradicional de la metafísica y de la teología. Un ejemplo es el trabajo de John Dewey y de otros filósofos norteamericanos del pragmatismo, que siempre prestaron atención a las instituciones sociales (Dewey, por ejemplo, lanzó un movimiento de escuelas experimentales). Esta inclinación del científico de políticas ha sido alentada por el positivismo lógico de Rudolf Carnap y colegas, aunque Carnap no haya extraído todas las implicaciones. Si los conceptos tienen como propósito designar acontecimientos, éstos no tienen una referencia estable en tanto no se formulen específicamente los "indicadores operacionales". Estos indicadores son operacionales cuando pueden ser aplicados para fines descriptivos por un observador competente con relación a un determinado ámbito de acontecimientos. La posición de observación es el procedimiento utilizado para adentrarse en una situación dada con el propósito de recolectar datos ("elaboración del protocolo").[6]

Los términos clave que utilizan las ciencias de las políticas se refieren a significados, pero los contextos de significado son

[6] Además de Carnap y su escuela, Alfred Korzybski ha sido ampliamente difundido. Véase: *Science and Sanity*, 1933.

cambiantes. Esto hace que los indicadores operacionales elegidos para los términos clave de las ciencias sociales sean menos estables que los indicadores usados generalmente por los físicos para describir los eventos que son su objeto de estudio. De ahí que se hable de la "inestabilidad indicativa" de los términos en las ciencias de las políticas.

Puesto que los indicadores operacionales son inestables, es necesario realizar continuamente encuestas a fin de que se ajusten permanentemente a la realidad. Por ejemplo, las características observables de ciertas agrupaciones de clase se modifican con el tiempo, por lo que es necesario restablecer las que son esenciales, a fin de identificar con propósitos descriptivos al miembro de una clase determinada. Las consideraciones técnicas que se acaban de delinear refuerzan otros incentivos que inducen a los científicos sociales y sicólogos a mejorar las instituciones para la auto-observación del hombre en sociedad. Por ejemplo, una de las propuestas más creativas de la UNESCO ha sido la de establecer una encuesta permanente sobre la tensión internacional.

Actividades de esta clase son esenciales si queremos tener claras las metas, tendencias y factores, además de contar con alternativas apropiadas a las ciencias de políticas de la democracia. Las actividades de observación internacional que existen hoy en día son pasos importantes hacia la obtención de información más significativa acerca de los pensamientos y sentimientos de la humanidad.

La utilización de procedimientos para realizar pruebas preliminares que contribuyan a evaluar la consistencia de distintas políticas alternativas está íntimamente vinculada con la creación de instituciones de auto-observación que abarquen todos los aspectos importantes. Estas pruebas han logrado un alto nivel de perfección técnica en el mundo empresarial. Los efectos de las variaciones mínimas de los ingredientes de los productos o de los cambios en su empaque son probados en unos cuantos lugares que proporcionan muestras (en el sentido estadístico) de las

reacciones del público consumidor potencial. Las políticas hacia el personal son también probadas en algunas plantas antes de que sean generalizadas a todas las plantas que controla una corporación. Las pruebas y experimentos preliminares pueden extenderse del campo de la mercadotecnia a muchas otras situaciones en la sociedad.

Los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a las ciencias de las políticas

La ciencia de políticas reconoce el hecho de que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a su desarrollo. Los especialistas en teoría social y sicológica perfeccionarán indudablemente el análisis del proceso de formación de políticas. No obstante, a diferencia de la opinión más común entre expertos académicos, los hombres experimentados en la elaboración de políticas pueden hacer también contribuciones importantes al análisis. Con frecuencia, los hombres de negocios, con gran curiosidad intelectual y objetividad, se observan a sí mismos y observan el comportamiento de los demás en la empresa, en el gobierno y en instituciones similares. Algunos de estos participantes activos desarrollan teorías del proceso que merecen una revisión cuidadosa a la luz no sólo de la opinión experta, sino de la investigación en los hechos. Generalmente, los hombres de acción carecen de incentivos para escribir libros técnicos o artículos en los que sus teorías sean sistematizadas y confrontadas inmediatamente con los datos disponibles.[7]

[7] Chester Barnard es una excepción de este planteamiento. Como ejecutivo activo de negocios publicó *The Functions of the Executive*, 1938, que tuvo gran aceptación. Barnard es actualmente presidente de la Fundación Rockefeller. El Comité sobre Casos de Administración Pública (Consejo de Investigación en Ciencia Social) ha elaborado estudios de caso sobre formación de políticas mediante la revisión de registros escritos y también a través de entrevistas a los participantes.

Sin embargo, resulta de gran provecho para el especialista académico retomar algunas de estas ideas y darles la sistematización y evaluación necesaria. Es necesario crear nuevas instituciones (o modificar las existentes) a fin de vincular provechosamente a los académicos con los elaboradores profesionales de las políticas. En muchas de las instituciones de educación superior ya se han establecido seminarios con este propósito, como en Harvard, la Graduate School of Business y la Littauer School. Muchas organizaciones nacionales de administradores públicos tienen oficinas cerca de la Universidad de Chicago que fomentan el contacto entre el claustro universitario y los directivos de las organizaciones. El acelerado crecimiento de la administración pública como actividad profesional ha facilitado la interacción de intelectuales universitarios, funcionarios públicos y líderes. Hasta hace poco tiempo, las escuelas de leyes tenían una concepción muy estrecha de la capacitación profesional. El programa de estudios consistía en memorizar y discutir las decisiones (y opiniones de apoyo) de las apelaciones en las cortes. Recientemente se ha ampliado el programa para incluir información práctica acerca de las consecuencias sociales de las doctrinas legales y sus procedimientos. La Escuela de Leyes de Yale ha sido pionera en este cambio, al grado de invitar científicos sociales a su cuerpo de profesores.

El enfoque científico de políticas, además del conocimiento del proceso de hecura de las políticas, implica reelaborar y evaluar el conocimiento, procedente de cualquier fuente, que parezca tener un peso importante en los problemas de las principales políticas del momento. Hoy en día, por ejemplo, el conocimiento de la energía atómica y de otras formas de energía que manejan los físicos y otros científicos naturales tiene gran relevancia para la seguridad mundial. El intercambio creativo entre los físicos, los científicos sociales y los hombres de acción resulta necesario.[8] El

[8] Los éxitos y fracasos en este campo se señalan con frecuencia en *The Bulletin of Atomic Scientists*, publicado en Chicago.

cultivo de técnicas para lograr una cooperación fluida entre "equipos interdisciplinarios" es una de las principales tareas para el desarrollo de una ciencia de las políticas.

Resumen

Entre las dos guerras mundiales, las ciencias sociales y sicológicas norteamericanas dieron gran importancia al perfeccionamiento del método, especialmente del método cuantitativo. El resultado fue una elevación general del nivel de competencia para elaborar observaciones fundamentales en el procesamiento de datos. Recientemente existe la tendencia a tomar el método como algo ya dado y a poner el acento en su aplicación a problemas que prometen tener relevancia en el diseño de las políticas.

Podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado. El enfoque de políticas no implica dispersar la energía entre un conjunto de tópicos variados, sino más bien tratar los problemas fundamentales --y con frecuencia no reconocidos-- que surgen de la adaptación del hombre a la sociedad. El enfoque de políticas no significa que el científico abandone la objetividad en sus actividades de recolección e interpretación de datos o deje de perfeccionar sus instrumentos de investigación. El énfasis en las políticas obliga a la elección de problemas que contribuyan a la realización de las metas valorativas del científico, a la utilización de una objetividad escrupulosa y a un máximo ingenio técnico en la ejecución de los proyectos emprendidos. El marco de referencia del estudio de las políticas hace necesario tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que el científico está viviendo. Esto obliga a utilizar modelos especulativos del pro-

ceso revolucionario mundial de la época y sitúa a las técnicas de cuantificación en un lugar respetable aunque subordinado. Debido a la inestabilidad de los indicadores disponibles para dar una definición operacional de los términos clave, es particularmente importante el desarrollo de instituciones especializadas que observen las transformaciones mundiales e informen acerca de ellas.* Esto permite probar preliminarmente los posibles cambios en la práctica social antes de que sean introducidos en gran escala. Es muy posible que las ciencias de políticas busquen aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia. En una palabra, se pone todo el énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos.

La Hechura de las Políticas ofrece textos fundamentales que describen o prescriben determinadas estrategias de análisis y de decisión de políticas. Ocupa un lugar central, en esta segunda antología, el debate sobre el "incrementalismo" como propuesta para la elaboración de las políticas. Trasfondo de los textos seleccionados es la discusión mayor sobre las relaciones posibles y deseables entre el análisis racional y la concertación política en la decisión y el desarrollo de una política. Se aborda asimismo la cuestión de la factibilidad política como complemento de los necesarios análisis de eficiencia económica.

Antologías de Política Pública / 2



4, San Ángel, Delegación Villa Álvaro Obregón, 01000, México, D. F.

La hechura de las Políticas

Luis F. Aguilar Villanueva
(estudio introductorio y edición)



DE LOS EDITORES

Advertencia

EL ARTICULO DE Theodore J. Lowi (1964), *Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política,* y el de Graham T. Allison (1969), *Modelos Conceptuales y la Crisis de los Misiles Cubanos,* son dos escritos multicitados y básicos en el debate sobre la clasificación de las políticas y sobre las diversas maneras de entender el análisis de políticas. Por su parte, los dos artículos de Charles E. Lindblom (1959, 1979), *La Ciencia de 'Salir del Paso'* y *Todavía Tratando de Salir del Paso,* en los que critica el enfoque racionalista del análisis y formula la tesis "incremental (lista)", se han vuelto dos referencias permanentes en cualquier escrito sobre el análisis y la decisión de las políticas públicas. La propuesta metodológica de Lindblom no sólo recibió consensos; fue también objeto de críticas. Se han seleccionado artículos claves en la discusión sobre el incrementalismo analítico y/o político. Yehezkel Dror (1964) se pregunta si *Salir del Paso* (sea) *Ciencia o Inercia* y contrapone su alternativa de análisis. Amitai Etzioni (1967), en otro multicitado artículo de la literatura especializada, tercia en la discusión y propone "*La Exploración Combinada: un Tercer Enfoque de la Toma de Decisiones*". Robert Goodin e Ilmar Waldner (1979) levantan una de las críticas más articuladas al incrementalismo con su artículo *Pensar en Grande, Pensar en Pequeño y simplemente No Pensar.* John Forester (1984) enuncia las diversas fuentes de limitación que afectan al análisis racional y ofrece las estrategias respectivas en *La Racionalidad Limitada y la Política de Salir del Paso.* Giandomenico Majone (1978), otro autor cuyos escritos son

THEODORE J. LOWI

1. *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*[*]

LOS ESTUDIOS de caso sobre el proceso de elaboración de las políticas son uno de los métodos más importantes de análisis de la ciencia política. Comenzando con Schattschneider, Herring, y otros en los años treinta, los estudios de caso han estudiado una gran variedad de decisiones. Son diversos en tema y formato, en la perspectiva y el rigor, sin embargo, forman un inconfundible cuerpo literario que continúa desarrollándose año con año. El libro más reciente es un estudio de Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola Pool y Lewis A. Dexter, *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, (Nueva York, Atherton Press, 1963, 499 pp.), comparable a la obra premiada de Robert A. Dahl, *Who Governs*? (New Haven, 1961). Con su publicación se ha alcanzado un grado de sofisticación mayor. Será difícil superar en el futuro los niveles de investigación que han establecido sus autores. Su obra es un análisis de las relaciones políticas en un área de política bien definida, el comercio exterior. Es un análisis de las actitudes, las estrategias y la comunicación de las empresas y, a través de és-

[*] Este capítulo contiene una versión reducida de la cuidadosa reseña que Th. J. Lowi, (1964) dedicó a la obra de R. A. Bauer, I. de Sola Pool y L. A. Dexter. A partir de una reflexión general sobre el alcance teórico de los estudios de caso en ciencia política, esta reseña constituye, en verdad, una aguda evaluación de la teoría política y de los modelos disponibles frente a la elaboración y los efectos de las políticas públicas. Particularmente, se ha convertido en referencia obligada para examinar la articulación entre la elaboración de las políticas y las arenas de poder donde se libran los enfrentamientos políticos subyacentes. Las supresiones efectuadas del muy largo artículo se indican con puntos suspensivos entre corchetes [...]. (N. del E.) Publicado originalmente con el título "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", en *World Politics*, XVI, 1964, pp. 677-715. Traducción al español de María del Carmen Roqueñí.

tas, de las relaciones empresariales en política. El análisis hace uso de las mejores técnicas de investigación conductual sin descuidar el contexto más amplio de las políticas, las tradiciones y las instituciones. No sacrifica el rigor por la relevancia sino que prueba de manera sobresaliente que relevancia y rigor no son objetivos mutuamente excluyentes.[1]

Pero, ¿en qué consiste la contribución de todos estos estudios de caso? Como resultado de sus materiales, ¿qué tanto más se ha avanzado por el camino de la teoría política?, ¿qué preguntas importantes han planteado los autores de estos estudios y qué hipótesis y generalizaciones no obvias han ofrecido acerca de "quién gobierna y por qué"? En virtud de lo que hace, lo que implica y lo que deja de hacer, *American Business and Public Policy* es una buena ocasión para hacerse estas preguntas y para intentar una vez más formular teorías que conviertan los simples hechos concretos de los estudios de caso en elementos susceptibles de juicio, comparación y acumulación. Pero, primero, preguntémonos: ¿qué teorías tenemos actualmente y cómo se relaciona este nuevo y significativo estudio con ellas?

I. *La inexistencia de una teoría del poder en la ciencia política norteamericana*

Era inevitable que algunas nociones generales acerca del poder y de las políticas públicas se desarrollaran a partir de la literatura de los estudios de caso. En su conjunto estas nociones integran indistintamente la teoría de grupos, llamada también de los grupos de presión o el modelo pluralista del sistema político democrático (un modelo que recientemente se ha aplicado también a los sistemas no democráticos). Ninguna teoría o enfoque se ha acercado tanto a definir y unificar el campo de la ciencia política como el pluralismo, quizá porque se ajusta muy bien a la visión del "Federalist 10" y a los resultados del New Deal. La teoría de grupos ofrece no sólo una explicación de las debilidades de los partidos y del proceso electoral. Permite también defender apropiadamente los programas desarrollados por el New Deal y las administraciones posteriores. Y, aún más importante, proporciona una explicación inmediata, en términos más o menos generalizables, de la política dominante en cada decisión. El análisis requiere simplemente un inventario de los grupos participantes y de sus estrategias, generalmente en forma cronológica, ya que la política es vista como un proceso. Cada grupo participante es un dato, y el poder se atribuye según las ventajas logradas en la decisión final. Los extremistas han tratado al gobierno ("instituciones formales") como una tabula rasa y a la política como el residuo de un "interjuego de fuerzas", mensurable como un "paralelogramo". En contraste, los analistas más finos no entienden al gobierno como una hoja en blanco y a los gobernantes simplemente como otros componentes más de la interacción grupal, donde los congresistas y los burócratas serían agentes intermediarios, aunque con sus propios intereses y recursos.

En la teoría de grupos, todos los recursos se manejan de manera equivalente e intercambiable. Y todas las variedades de interacción entre los grupos y entre los grupos y las autoridades son también fundamentalmente equivalentes, a tal grado que sólo se emplea un único término para definir todas las formas de interacción política: la coalición. Las coaliciones se forman alrededor de "actitudes compartidas" y se expanden según la magnitud de los intereses en juego. La dinámica del proceso abarca dos tipos de estrategias: internas y externas. La primera se refiere al problema de la cohesión de los muchos miembros del grupo, condición determinante para el aprovechamiento cabal de los recursos grupales. La segunda se refiere a la expansión de la coalición y de sus estrategias. Las coaliciones mayores derrotan obviamente a las pequeñas. El equilibrio del sistema, de indiscutible valor prioritario entre los pluralistas, se mantiene gracias a las grandes coaliciones

[1] Para algunas otras preguntas similares y una crítica, véase Herbert Kaufman, "The Next Step in Case Studies", *Public Administration Review*, XVIII (Winter, 1958), pp. 52-59.

mayoritarias; éstas son extremadamente difíciles de crear, pero imprescindibles en cada cuestión y asunto públicos. En conclusión, el poder está altamente descentralizado, es fluido y situacional. No hay una sola élite, sino un sistema "multicéntrico", en el cual los muchos centros viven en constante y mutua relación de conflicto y negociación. Es difícil impugnar el argumento pluralista de que el grupo debe ser la unidad básica del análisis. Pero la controversia es inevitable toda vez que el modelo implica una teoría del poder o de la distribución del poder. El modelo pluralista no suele tomar en cuenta la estructura económica y política general dentro de la cual el proceso intergrupal tiene lugar.[2] Por consiguiente, la crítica más recurrente al modelo pluralista se basa en un conjunto de proposiciones acerca de la estructura del poder y de las élites. La respuesta típica al pluralismo proviene de un supuesto marxista, que conjetura que en las decisiones públicas existe una relación directa entre el estatus socioeconómico y el poder. Quizá la versión más elaborada sea combinar los enfoques de Marx y Weber, especificando las bases de los estamentos particulares más íntimamente vinculados con el poder; por ejemplo, los estamentos superiores de la sociedad actual son el militar, el industrial y las jerarquías políticas.

No es aquí el lugar para desarrollar una crítica elaborada de estos enfoques. Baste con decir que el modelo pluralista no ha logrado otorgar suficiente importancia a los factores institucionales y que las escuelas de la "estratificación social" y de las "élites de poder" presuponen equivocadamente una relación simple entre el estatus social y el poder. Ambas escuelas confunden los recursos del poder con el poder mismo y evaden los problemas analíticos y empíricos por la vía de la definición.[3] Es innegable empero que

2 El concepto "grupo de interés potencial" de David Truman, bastante débil y difuso, es un intento en este sentido, pero carece de dirección y de posibilidades de observación, por lo que ha sido desechado por su autor.

3 Las mejores críticas y análisis de las diferentes corrientes de pensamiento se encuentran en Nelson W. Polsby, *Community Power and Political Theory* (New Haven 1963);

los enfoques de la estratificación social y de las élites de poder pueden explicar ciertos resultados importantes de manera más satisfactoria que el modelo pluralista, precisamente porque destacan que la formación de coaliciones puede ser universal, pero que no todas las coaliciones son equivalentes. Para cierto tipo de asuntos (sin aceptar el argumento de Mills de que éstos sean siempre los asuntos "clave"), parece claro que las decisiones son tomadas por los altos "funcionarios" públicos y privados sin la participación de la opinión pública y de los grupos de interés. Uno no tiene porqué seguir todos los pasos de Mills e insistir que detrás de todo conflicto hay una élite cuyos miembros acuerdan sobre las metas más importantes de una política y sobre sus objetivos de largo plazo. Sin embargo, el pluralista está igualmente equivocado al desconocer que las "posiciones de mando" en todos los órdenes de la sociedad son altamente legítimas y que el reclutamiento y apadrinamiento de estos líderes institucionales hace posible que disminuyan los conflictos básicos entre ellos, y que también:

1) se produzcan acuerdos estables y duraderos sobre políticas:
2) se ajusten los conflictos por medios jerárquicos más formales ("a través de canales") y no sólo por política de coalición:
3) se desahogue el conflicto por medios más informales (es decir, entre caballeros, sin debates ni votos), que preservan el mantenimiento de la legitimidad y la estabilidad de los líderes.

Existe un tercer enfoque sobre el poder y el proceso de elaboración de políticas tan importante como los otros, pero que no se le ha empleado sistemáticamente desde su aparición en 1935,

Daniel Bell, "The Power Elite Revisited", *American Journal of Sociology*, LXIV (noviembre, 1958), 238-59; Robert A. Dahl, "Critique of the Ruling Elite Model", *American Political Science Review*, LII (junio, 1958), pp. 463-69; y Raymond Woltinger, "Reputation and Reality in the Study of Community Power", *American Sociological Review*, XXV (octubre, 1960), pp. 636-44.

debido a que se le consideró equivocadamente como un caso de pluralismo. Me refiero a las conclusiones de E. E. Schattschneider en *Politics, Pressure and the Tariff* (Nueva York, 1935). Schattschneider observó la actuación de varios grupos en una arena descentralizada y de negociación, pero advirtió que la naturaleza de sus relaciones no era pluralista en un sentido estricto. El modelo pluralista destaca el conflicto y afirma que su resolución ocurre a través de la negociación entre grupos y coaliciones organizados alrededor de intereses compartidos. Los elitistas destacan que la reducción del conflicto ocurre entre las altas autoridades formales en una arena mucho más restringida, centralizada y estable. Schattschneider observó una combinación de elementos de los dos enfoques. Su investigación mostraba una arena política descentralizada y multicentrada, en la que las relaciones entre los participantes seguían el principio de "no interferencia mutua" para el caso de intereses no compartidos y asuntos no comunes. La "estructura de poder" logra su estabilización en los "puestos de mando" (en este caso, el Comité de Medios y Procedimientos del Congreso), pero no porque las autoridades estén por encima de los grupos de presión, sino porque el acceso a los cargos termina por crear relaciones de apoyo mutuo entre los grupos de presión y las autoridades. Esta situación, que podría aparecer a un observador como evidencia de una élite de poder, sería a los ojos de otro un pluralismo descentralizado. No es casual que se haya considerado a Schattschneider como uno de los fundadores del análisis político pluralista. El excelente estudio de caso de Schattschneider no ofrece evidencia en favor de ninguno de los dos enfoques. En cierto momento concluye: "Una política, tan hospitalaria y universal como el proteccionismo, desorganiza a la oposición."[4] Para apoyar este tercer enfoque de una "teoría" del poder y de la hechura de las políticas podemos encontrar mucha

[4] *Politics, Pressures and the Tariff*, 88. El hecho de que Schattschneider sostenga sus generalizaciones sólo con respecto a la política particular en cuestión será un punto central en mi argumentación posterior.

evidencia en casos de políticas más recientes y en políticas no arancelarias e impositivas. De todos modos, las conclusiones de Schattschneider como teoría general son tan insatisfactorias como las de los otros enfoques considerados.

El problema principal de todos estos enfoques es que no generan proposiciones comprobables mediante investigación y experiencia. Más aún, los descubrimientos de sus estudios no logran ser acumulativos. Por último, dada la ausencia de relaciones lógicas entre la "teoría" y las proposiciones, la "teoría" se concentra y se fundamenta en sí misma. Es por eso que he empleado el término "teoría" sólo con seria reserva y entrecomillado.

El enfoque pluralista ha generado una multitud de estudios de caso que "demuestran" y "comprueban" el modelo con descubrimientos predeterminados por el enfoque mismo. Se escogen ciertos asuntos de investigación, porque el conflicto los ha hecho públicos. Se descubre la influencia de los grupos porque en los conflictos públicos participan los grupos sean influyentes o no. Se atribuye influencia a los grupos porque los grupos comparten frecuentemente la definición del asunto en cuestión y han asumido posiciones congruentes en forma más o menos directa con los resultados. Se afirma que el grupo favorecido fue el que influyó efectivamente, mientras el desfavorecido no tuvo influencia. Es obvio que con este procedimiento no hay forma de saber si los grupos son irrelevantes o no en la elaboración de la política.

El enfoque elitista es igualmente autoafirmativo.[5] Si la distribución del poder se define como "inherentemente jerárquica",[6] el caso de una coalición política no puede ser sino síntoma de una investigación no exhaustiva o bien concierne a asuntos no funda-

[5] Existen cuatro enfoques de la escuela de "estratificación social" si la mantenemos separada de la escuela de la "élite del poder". Aunque ambas cometen los mismos errores, cada una conduce a distintas clases de proposiciones. En algunos casos son inconfundibles y, por alguna razón de peso, Polsby en *Community Power and Political Theory* las trata como si fueran una. En virtud de que la distinción, una vez hecha, no resulta de importancia para nuestros fines, me dejaré guiar por la clasificación de Polsby.

[6] Milton Gordon, citado en Polsby, *op. cit.*, p. 103.

mentales que involucran solamente a los "niveles de poder medio.[7] No es necesario buscar las debilidades teóricas del enfoque de Schattschneider porque su interpretación fue equivocadamente colocada entre los pluralistas. Si se hubieran reconocido las diferencias entre los descubrimientos de Schattschneider (especialmente sus observaciones sobre un tipo distinto de coalición) y los de los escritores de casos posteriores, podría haber surgido una clase más elaborada de pluralismo. Éste es el enfoque más cercano al que aquí presento.

Las controversias entre los enfoques del análisis de políticas, así como sus debilidades lógicas y empíricas, han generado algunos de los mejores trabajos empíricos que puedan encontrarse en la literatura. El de Dahl es ejemplar. Sin embargo, en virtud de que estos trabajos se basan en la comunidad local, sus descubrimientos sólo colateralmente pueden ser útiles para evaluar los supuestos y las proposiciones que conciernen al poder en el nivel nacional. Asimismo sólo estudios igualmente cuidadosos y sistemáticos de los procesos políticos nacionales nos proporcionarán un acercamiento equilibrado y bien fundamentado a la teoría. Un primer paso es, ciertamente, *American Business and Public Policy*. Aunque los autores no nos ofrezcan una alternativa teórica adecuada respecto de los enfoques establecidos, sus descubrimientos, ya sea explícita o implícitamente, merecen ser revisados en cualquier esfuerzo por construir dicha teoría. [...]

Los elitistas podrían coincidir con el análisis cuidadoso y los impecables descubrimientos del libro, pero añadiendo que todos los asuntos de comercio del periodo de posguerra eran de "nivel medio". Con este supuesto dejarían de lado las preguntas interesantes y caerían en varias peticiones de principio. Fueron induda-

[7] Cf. C. Wright Mills, *The Power Elite* (Nueva York 1956), p. 245: "... el analista político pertenece él mismo a las clases medias. Sabe del tema sólo por los rumores; en el fondo, si acaso, sólo por la 'investigación'." En consecuencia, continúa Mills, el profesor y el intelectual independiente se encuentran como "en casa con los líderes de nivel medio y perciben las cosas y sus conclusiones como clasemedieros porque se encuentran más cerca de ellos".

blemente los industriales y los miembros de la dirección política quienes definieron el asunto como fundamental, particularmente en el último lapso de los años cincuenta, después de que el Mercomún era una realidad inmediata y no futura. Ellos fueron también los que mantuvieron el tema del comercio dentro de la agenda de gobierno por más de diez años. Pero no hay nada en la política comercial que apoye la noción de que el poder sigue directamente los mandatos de determinadas posiciones institucionales de mando en la industria, la administración militar y la administración pública.

Bauer, Pool y Dexter descubrieron que el modelo pluralista era de poca utilidad en su estudio. También les resultaba claro que el modelo elitista lo era aún menos. Ninguno de los enfoques tiene las características de un modelo. Cada uno es, si acaso, un punto de partida que se valida en sí mismo: el enfoque pluralista plantea qué hay que buscar y el elitista qué no hay que buscar. Debido a que ninguno es una teoría, tampoco ninguno es idóneo para el estudio de casos específicos. Al final de un estudio empírico, ningún enfoque aporta elementos suficientes para acumular datos y descubrimientos con abstracciones coherentes y contrastables respecto de otros descubrimientos; proporcionan sólo una base para repetir los supuestos del principio. El siguiente ejemplo se ha tomado de uno de los mejores estudios de caso:

> El funcionamiento de la política nacional en los Estados Unidos depende de la formación y el mantenimiento de coaliciones (generalmente de naturaleza temporal). Éstas se sobreponen a la separación de poderes, a la fragmentación del poder dentro de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno y a su débil cohesión, reuniendo miembros de los dos partidos políticos y de muchos grupos de interés, con el fin de lograr un objetivo deseado. Cualquier grupo pequeño de hombres, si logra acuerdos con otros grupos, puede asegurarse decisiones favo-

rables en todas o en la mayoría de las políticas nacionales importantes. El poder en el Congreso es fragmentado y disperso. La influencia se encuentra repartida de manera desigual en partes y pedazos entre los jefes de comités, los líderes de partido y muchos otros... La política nacional se aprueba o se rechaza mediante la construcción de una coalición mayoritaria que se arma a través de negociaciones y con objetivos que resulten atractivos a una gran variedad de intereses...[8]

El comentario: "Hasta aquí hemos llegado" sería apropiado no sólo para estas afirmaciones del estudio de Wildavsky, sino también, virtualmente, para todos los estudios de caso y sus generalizaciones desde Bentley, aunque en este caso tengan mucho más significado. De los pluralistas y de los elitistas se puede decir como de Debussy, pero con mucho más significado: abrieron nuevas calles que resultaron ser callejones sin salida.

II. *Arenas de poder: un esquema interpretativo para los estudios de caso*

En mi opinión, la razón por la cual los estudios de caso y otros estudios empíricos específicos no aportan generalizaciones interesantes es porque no existe vinculación entre las vagas teorías políticas (posiblemente no vinculables) y los casos observables. En general, la ciencia política norteamericana parece estar condenada a una permanente separación entre la teoría y la investigación. Los empiristas no se preocupan por construir sistemas teóricos y los teóricos no se ocupan suficientemente (si es que acaso lo hacen) de la función de la teoría. Se requiere una base para acumular, comparar y contrastar los diversos descubrimientos. Este marco de referencia podría vincular los diferentes casos y descubrimientos con mayor coherencia y podría sugerir generalizaciones suficientemente cercanas a los datos para ser relevantes y suficientemente abstractas para ser objeto de un tratamiento teórico más amplio. [...]

[8] Aaron Wildavsky, *Dixon Yates: A Study in Power Politics* (New Haven, 1962) p. 311.

A continuación se intenta desarrollar un marco de referencia de tal naturaleza. He estado trabajando en un esquema interpretativo general por más de dos años y con anterioridad a la publicación del libro de Bauer y asociados.[9] Las hipótesis que se derivan del esquema han anticipado la mayoría de los patrones descritos en los estudios de caso y los pocos que no han sido anticipados han mostrado la extensión lógica del esquema.

El esquema se basa en el siguiente argumento:

1) El tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás;
2) en política, *(politics)*, las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas *(policies);*
3) en consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder. Como diría Dahl, hay que preguntarse, "poder ¿para qué?"

Uno debe identificar el ámbito del poder e identificar las élites, las estructuras de poder y realidades similares dentro de cada uno de los ámbitos predefinidos o "áreas de cuestiones" *(issue areas)*.[10] Mi análisis se mueve en esa dirección, pero busca ir más

[9] El primer planteamiento, desarrollado para la política urbana, aparece en mi estudio *At the Pleasure of the Mayor* (Nueva York 1964), caps. 6 y 7. El esquema para las políticas nacionales que se presenta en este artículo es una adaptación de las "arenas de poder" nacionales, que se discute en un libro en proceso de elaboración.

[10] Dahl, *¿Who Governs?*, Polsby, *op. cit*, especialmente, cap. 6.

allá. Las cuestiones o asuntos como tales son tan efímeros que las expectativas establecidas y la historia de las decisiones gubernamentales anteriores conforman la base para enfrentar las diversas cuestiones particulares. El estudio de estas cuestiones particulares es una buena posibilidad para probar las hipótesis acerca de las estructuras de poder, pero se debe llegar a las hipótesis de una manera independiente.

Obviamente, el problema analítico más importante es identificar los tipos de productos o políticas. He decidido definir las políticas en términos de su impacto o de su impacto esperado en la sociedad. Cuando las políticas se definen de esta forma, sólo hay un número reducido de tipos; una vez que todo se ha dicho y hecho, se descubre que es mínimo el número de funciones que el gobierno puede llevar a cabo. Este enfoque descalifica la clasificación de las políticas según el esquema de "políticas de agricultura", "políticas de educación", "políticas de salud" o, más restringidamente, "la política de la ley ARA" o la "política de la ley de ayuda a la educación en 1956". En esta clasificación temática, la composición y las estrategias de los participantes son de sobra conocidas aun antes de iniciar el estudio, pues se mantiene el supuesto pluralista de que existe una sola estructura de poder en cada sistema político. Mi enfoque reemplaza las categorías temáticas descriptivas de los pluralistas por categorías funcionales. No hay necesidad de demostrar que este esquema de clasificación cubre todas las posibilidades de clasificación de las políticas domésticas y que es suficiente para categorizar la mayoría de las políticas y de las instancias que las llevan a cabo sin importar los matices. Existen tres categorías fundamentales de políticas públicas en el esquema: *distribución*, *regulación* y *redistribución*. Estas clases son diferentes tanto histórica como funcionalmente. La distribución fue la categoría casi exclusiva de política interna desde 1789 hasta 1890. La demanda de políticas regulativas y redistributivas surgió casi al mismo tiempo, pero la regulación se convirtió

en un hecho establecido antes de cualquier intento de carácter redistributivo.[11] Estas categorías no son invenciones. Pretenden corresponder a fenómenos reales toda vez que las hipótesis más importantes del esquema se derivan directamente de categorías y definiciones. En consecuencia, las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. Es necesario, entonces, identificar estas arenas, formular hipótesis acerca de sus atributos y comprobar dentro del esquema las relaciones empíricas que pueda anticipar y explicar.

DEFINICIÓN DE ARENAS DE POLÍTICA

1) A largo plazo, todas las políticas gubernamentales pueden ser consideradas redistributivas, porque a lo largo del tiempo algunas personas pagan más impuestos que lo que reciben en servicios. También todas pueden considerarse regulatorias porque, a largo plazo, una decisión gubernamental sobre la utilización de recursos termina por sustituir o reducir las posibles opciones de decisión privada sobre los recursos. Sin embargo, las políticas operan a corto plazo y en ese periodo se toman ciertas clases de decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de recursos. Las políticas de esta clase se denominan *distributivas*, término acuñado por primera vez para las políticas agrarias del siglo XIX, pero que se extendió rápidamente hasta incluir la mayoría de las políticas sobre la tierra y las propiedades públicas, los programas de ríos y puertos, de defensa, de investigación y desarrollo, los servicios en

[11] La política exterior, que no cuadra en los tipos mencionados, es una cuarta categoría. No se incluye en nuestro estudio por dos razones. Porque rebasa nuestra capacidad del artículo y, de manera más importante, porque no forma parte del mismo universo. En efecto, Norteamérica representa sólo un subsistema en la elaboración de la política exterior. Winston Churchill, entre otros, ha participado constantemente en las decisiones de nuestra política exterior. Por supuesto, los aspectos de la política exterior y militar que tienen implicaciones domésticas directas sí caben en mi esquema.

favor de las "clientelas" de trabajadores, agricultores y empresarios, los impuestos y aranceles tradicionales. Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general. El "patronazgo" en su máxima expresión puede ser sinónimo de "distributivo". Las políticas distributivas podrían no ser políticas, pues son decisiones altamente individualizadas y quizá sólo en su conjunto pueden dar forma a una política. Son políticas en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente. De hecho, en muchos casos de política distributiva, los desfavorecidos no pueden ni siquiera identificarse como una clase, porque siempre se puede satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios.

2) Las políticas *regulatorias* causan también impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse casi al infinito como las políticas distributivas. Aunque las leyes son elaboradas en términos generales ("Arregle el sistema de transporte estéticamente"; "No debe haber favoritismos en los precios"), el impacto de las decisiones regulatorias se refleja directamente en la elevación de los costos y/o en la reducción o aumento de las opciones individuales ("¡No pise el césped!"). Las políticas regulatorias se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. No es posible otorgar un canal de televisión y una ruta aérea a todos los solicitantes. Obligar a una práctica laboral injusta por parte de los empresarios debilita la relación de las autoridades con el movimiento obrero. En tal sentido, aunque la implementación se lleve a cabo organización por organización y caso por caso, las políticas regulatorias no pueden desagregarse a la medida de cada organización específica o individual (como en el caso de las políticas distributivas), porque las

decisiones particulares deben ser una aplicación de la regla general y, por tanto, caen dentro de la normatividad universal de la ley. Las decisiones se reparten, prácticamente en la misma forma, entre todos los individuos sujetos a la ley. En virtud de que los impactos más duraderos se perciben en los sectores básicos de la economía, las decisiones regulatorias se acumulan fundamentalmente en las ramas sectoriales; por consiguiente, las políticas regulatorias sólo pueden desagregarse por sectores.[12]

3) Las políticas *redistributivas* son similares a las políticas regulatorias, en el sentido de que incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, por consiguiente, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Sin embargo, existen grandes diferencias respecto a la naturaleza de su impacto. Las categorías afectadas por su impacto son cercanas a las clases sociales. Son, burdamente hablando, los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado. El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma. El hecho de que nuestro impuesto al ingreso sea sólo medianamente redistributivo no altera los objetivos y los beneficios que persigue la política fiscal. Lo mismo vale para los diversos programas de bienestar social, indudablemente redistributivos para quienes reciban la jubilación o seguro de desempleo sin que hayan aportado contribución alguna. La naturaleza de una política redistributiva no se determina por el resultado de la discusión acerca de si y qué tanto fue redistributiva una política. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser.

[12] Un "sector" es cualquier conjunto de bienes o servicios comunes o sustituibles, o cualquier otra forma de interacción económica establecida. En consecuencia, los sectores varían en tamaño según las fuerzas económicas naturales y los diferentes modos en que son identificados por los economistas y los empresarios. Varían, asimismo, en tamaño porque son definidos *a priori* por el observador, que establece qué es común a un producto,

ARENAS DE PODER

Una vez descrita la manera en que estas áreas de política o de actividad gubernamental tienden a desarrollar ciertas estructuras políticas características, es necesario pasar a la formulación de hipótesis. Ahora bien, una vez que las diversas hipótesis se expongan y acumulen, los contornos generales de cada una de las tres arenas comenzarán a asemejarse repectivamente a las tres teorías "generales" del proceso político, anteriormente consideradas. La arena que se desarrolla alrededor de las políticas distributivas se caracteriza mejor en los términos de los resultados de investigación de Schattschneider. La arena regulatoria corresponde a la escuela pluralista y sus nociones generales se encuentran limitadas a esta sola arena. La arena redistributiva es bastante parecida, con algunas adaptaciones, al punto de vista elitista del proceso político.

1) La arena distributiva puede ser identificada a partir del estudio de caso de Schattschneider. Él y sus sucesores pluralistas no observaron que la estructura tradicional de las políticas arancelarias corresponde en gran medida a la estructura política de todas las políticas clasificadas anteriormente como distributivas. La arena es "pluralista" sólo en el sentido de que en ella opera un gran número de pequeños intereses perfectamente organizados. De hecho, actúa un número de participantes muy superior al que puede explicar el modelo de "grupos de presión", pues esencialmente es una política en la que cada individuo cuenta por sí mismo. Las personas y las empresas son, individualmente, los principales activistas. Bauer, Pool y Dexter, por ejemplo, llegan a dudar seriamente del "modelo de grupos de presión" en virtud de la nula incidencia que tuvieron en la política comercial todos los grupos que supuestamente tendrían que haber jugado una parte activa y efectiva.

---

y porqué, en otras ocasiones, es definido *a posteriori* por las asociaciones mercantiles que representan la identificación de un sector por los mismos actores económicos.

A pesar de haber pasado una generación, las conclusiones de Schattschneider acerca de la política arancelaria Smoot-Hawley pueden aplicarse a todas y cada una de las políticas sobre ríos y puertos, a las políticas de desarrollo rural, a los "servicios" públicos. Puesto que no existe una base real para discriminar entre los que deben ser protegidos (favorecidos) y aquéllos a los que no debe protegerse, afirma Schattschneider, el Congreso busca apoyarse políticamente "otorgando protección (beneficio) limitada a todos los intereses suficientemente fuertes como para organizar una resistencia considerable". Los decisores adquieren "sensibilidad con respecto a las cuestiones de igualdad, congruencia, imparcialidad, uniformidad y moderación, independientemente de lo formal e insubstancial que esto pueda ser".[13] Incluso, una "política que resulta tan hospitalaria y universal... desorganiza a la oposición".[14]

Cuando un asunto de miles de millones de dólares puede desagregarse a su vez en millones y millones de diez centavos y cada asunto puede ser tratado al margen de los otros, la multiplicación de los intereses y de los canales de acceso es inevitable y, en consecuencia, es fácil reducir el conflicto. Todo esto es de la mayor importancia para las relaciones entre los participantes y, por ende, para la configuración de la "estructura de poder". Ciertamente se deben formar coaliciones a fin de que se acepte cierta legislación y se logre una cierta decisión política, pero ¿cuál es la naturaleza y la base de las coaliciones? En la arena distributiva, las relaciones políticas se aproximan a lo que Schattschneider llamó la "no-interferencia mutua"; "una relación mutua en la cual es correcto que cada uno busque aranceles favorables [beneficios] pero es incorrecto que se oponga a que otros busquen sus aranceles favorables [beneficios]".[15] En el área de ríos y puertos, dichas coaliciones se han comparado a un "barril sin fondo" y a un intercambio de votos para apoyo recíproco, *logrolling*, aunque esta forma coloquial de deno-

[13] *Politics, Pressures*, p. 85.
[14] *Ibid.*, p. 88.
[15] *Ibid.*, pp. 135-36.

minación no se haya tomado suficientemente en serio. Una coalición basada en el intercambio de votos para apoyo recíproco no se caracteriza por el conflicto, el compromiso o por intereses tangenciales sino, al contrario, se compone por miembros que no tienen absolutamente nada en común; y esto es posible porque la política de "barril sin fondo" es un recipiente que abarca asuntos de muy diverso orden, misceláneo, sin vinculación entre ellos. Ésta es la forma de relación política típica de la arena distributiva.

La estructura de estas relaciones conduce generalmente, aunque no siempre, al Congreso. Es una estructura relativamente estable porque, en términos generales, todos los que tienen capacidad de acceso apoyan a quienes quiera que sea el líder. En este sentido, existe una tendencia a la aparición de "élites" en los comités del Congreso, cuya jurisdicción incluye asuntos de índole distributiva. Hasta épocas recientes, por ejemplo, el Comité de Medios y Procedimientos era prácticamente el gobierno en materia de tarifas. Lo mismo se puede decir del Comité de Obras Públicas en materia de ríos y puertos.[16] Se trata entonces de un liderazgo de intermediación y gestoría *(a broker leadership)* y la "política" distributiva es mejor entendida como cooptación que como conflicto o compromiso.

Bauer, Pool y Dexter se sorprendieron al descubrir que las asociaciones comerciales y otros grupos carecían de fondos y de apoyo. Les resultaba paradójico el hecho de que la política de "proteccionismo" triunfara siempre con facilidad aun cuando la mayoría de los empresarios y los congresistas parecían estar en principio en favor de la liberalización del mercado (existen casos

[16] La forma íntima y estable de vinculación entre los hombres que forman la comisión del Congreso y el Cuerpo de Ingenieros se ha hecho famosa por el trabajo de Arthur Maass; véase *Muddy Waters: The Army Engineers and the Nation's Rivers* (Cambridge, Mass., 1951), especialmente "Congress and Water Resources", *American Political Science Review*, XLIV (septiembre, 1959), pp. 579-92, reimpreso en mi documento Legislative Politics U.S.A. (Boston, 1962). Citado continuamente como un ejemplo de la estrategia y el acceso de los grupos de interés, solamente se le ha dado su correcto significado hasta ahora, que yo sepa. Este significado se esclarece dentro de mi esquema. El patrón se acerca al de los aranceles, pero no a las situaciones de regulación.

que se remontan hasta al año de 1890). Creían que era intencional que el Congreso "cediera" en la tarifa arancelaria porque la "capacidad de repartir favores no tenía porqué derrotar e inhibir las demandas insistentes de los solicitantes" (p. 37). El asombro, el descubrimiento de paradojas y la "mentalidad de grupo del Congreso" son evidencias de un enfoque que no era suficientemente amplio. Existen razones buenas y teóricamente interesantes para cada uno de estos fenómenos. Las cuestiones distributivas individualizan el conflicto y proporcionan las bases para coaliciones estables, que son irrelevantes respecto de los resultados de las políticas más amplias; miles de decisiones obscuras simplemente se acumulan en una "política" de protección o desarrollo de recursos naturales o de subcontratación de actividades de defensa. En este sentido, no es que el Congreso no haya "cedido" en el asunto del arancel; en la medida en que el arancel se convierte en un asunto de regulación, las élites del Comité pierden su poder para contener a los participantes puesto que las decisiones obscuras se relacionan unas con otras, por tanto, se hacen más claras y la controversia crece de manera inevitable.[17]

2) La arena regulatoria difícilmente puede ser mejor identificada que en las miles de páginas escritas por los pluralistas sobre la política. Desafortunadamente, se necesita hacer algunas traducciones para ajustar el pluralismo a un universo más limitado. La arena regulatoria aparece compuesta por una multiplicidad de grupos organizados alrededor de relaciones tangenciales o, en palabras de Truman, de "actitudes compartidas". Dentro de este contexto más reducido de decisiones regulatorias es posible llegar a aceptar el planteamiento pluralista más extremo, según el cual la política tiende a ser el resultado de la interacción conflictiva entre los grupos. En efecto, el planteamiento pluralista es vulnerable y puede ser criticado aportando ejemplos de decisiones no regulatorias.

[17] Schattschneider, en su libro más reciente *The Semi Sovereign People* (Nueva York, 1960), ofrece una serie de propuestas fascinantes acerca del "escenario del conflicto" que pueden ser fácilmente subsumidas dentro del esquema que aquí se ofrece.

Como señalé anteriormente, no hay forma de desagregar las políticas regulatorias en numerosos asuntos desvinculados. Dado que las decisiones regulatorias individuales implican confrontaciones directas entre los que saldrán favorecidos y los perjudicados, la típica coalición política nace del conflicto y del compromiso entre los intereses tangenciales que generalmente involucran a todo un sector de la economía. En consecuencia, mientras que la base típica de la coalición en las políticas distributivas son intereses no comunes (y, por tanto, intercambios de mutuo apoyo), en las políticas regulatorias existe una base completamente diferente. El error de los pluralistas consiste en haber asumido que el tipo de coalición regulatoria es la coalición sin más.[18]

Una de las diferencias más significativas entre los pluralistas y Bauer, Pool y Dexter –la forma de abordar el fenómeno y los efectos de la sobreposición de membresías– adquiere consistencia y firmeza en este esquema. De hecho, ayuda a esclarecer las distinciones que trato de describir en este trabajo. Truman, por ejemplo, subraya que la membresía múltiple es una fuente de conflicto y disminuye la cohesión de los grupos. Bauer, Pool y Dexter, por el contrario, encontraron que en el caso de la política arancelaria, la sobreposición de membresías fue una condición para la cohesión: "...la unanimidad (o cohesión) se mantuvo debido a la utilización de una gran cantidad de membresías de grupo con propósitos que muy probablemente originaban conflictos dentro de

[18] Fue para mí una sorpresa y un gusto releer el trabajo de Truman, *The Governmental Process* (Nueva York, 1951), después de haber terminado el primer borrador de este artículo y encontrar que él identifica dos tipos de "asistencia mutua", las alianzas y el manejo de votos (pp. 362-68). En mi esquema, como se aclarará adelante, existen dos tipos de "alianzas", las de intereses tangenciales y las ideológicas. Lo que resulta interesante en este caso es que Truman sostiene su distinción con ejemplos perfectamente congruentes con mi teoría. Su caso de la alianza es la suma de intereses respecto al Decreto de Empleo de 1946 (de redistribución, aun cuando se trate de una "ley" peculiar). La típica situación de manejo de votos es para él la apropiación de los ríos y los puertos (distribución). La diferencia entre nosotros es que mi esquema considera estos patrones de coalición como una revelación fundamental de relaciones políticas limitadas a cierto tipo de asuntos, mientras que Truman da a entender que existen dos estrategias dentro de un inventario de estrategias más o menos apropiado a todo tipo de asuntos.

cada uno de los grupos" (p. 332s.). Reconocieron inteligentemente que las sobreposiciones de membresías son una forma de especialización que permite a las empresas individuales o a los grupos particulares integrados en asociaciones más grandes tener mayor libertad para perseguir fuera del grupo sus propias metas, que podrían ser contrarias a los intereses de los grupos asociados. Al mismo tiempo, la cohesión del grupo mayor se conserva en razón de las metas que comparten los grupos particulares que lo constituyen. En realidad, ambas posiciones son correctas. Debido a la desvinculación que existe en los asuntos de políticas distributivas, no es necesario que se enlacen las actividades de los participantes individuales. Es más importante que los participantes, a medida que la situación lo requiera, sean específicos. En cambio, la vinculación que caracteriza a los asuntos de las políticas regulatorias (al menos en el sector de las asociaciones comerciales) obliga a contener la participación de los miembros de la asociación y, por tanto, a frenar la dinámica que equivocadamente Truman creyó era característica de todas las interacciones grupales en cualquier asunto de políticas. Cuando todos los intereses se incluyen dentro de una sola asociación, los miembros no tienen otra alternativa que luchar entre ellos para conformar la política de su organización o bien abandonarla.

Esto sugiere que la estructura de poder característica de las políticas regulatorias es mucho menos estable que en la arena distributiva. Debido a que las coaliciones se forman alrededor de intereses compartidos, las coaliciones se modifican a medida que cambian los intereses o emergen los conflictos de interés. Con estos patrones tan variables de conflicto grupal, inherentes a todos los asuntos regulatorios, resulta imposible a cualquier comisión del Congreso, a una dependencia administrativa, a la mesa directiva de una asociación o una élite social contener a todos los participantes el tiempo suficiente para crear una élite de poder estable. Las políticas parecen ser inevitablemente un resultado residual

que toma forma una vez que todos los participantes han recortado sus demandas y así han podido conseguir el apoyo mayoritario. Sin embargo, una coalición mayoritaria de intereses compartidos en determinado asunto podría no ser enteramente adecuada para algún otro tipo de asunto. En la toma de decisiones regulatorias, las relaciones entre los líderes de grupos en uno o más de los puntos del proceso gubernamental son demasiado inestables para formar una sola élite que decida las políticas. Como consecuencia, la toma de decisiones tiende a pasar de las dependencias administrativas y de las Comisiones al pleno del Congreso, el lugar donde la incertidumbre del proceso político termina siempre por resolverse. El Congreso es la institución donde se discuten y resuelven todas las políticas, a la manera como sucede con las elecciones primarias de los partidos políticos que ponen fin a las negociaciones acerca de las nominaciones. Ningún grupo dominante puede contener el conflicto partiendo, subdividiendo y distribuyendo casi al infinito los intereses y beneficios en juego. En el proceso político de carácter regulativo, el Congreso y el llamado "balance de poder" parecen jugar el papel clásico que le han atribuido los pluralistas, mismo que fue atacado como teoría por C. Wright Mills y seriamente cuestionado por Bauer, Pool y Dexter. [...]

3) Si estos últimos hubieran escogido una línea de casos de la arena redistributiva para su análisis, hubieran encontrado casi seguramente un universo completamente diferente. Habrían hecho entonces otras generalizaciones y expresado otra clase de dudas. Lo mismo hubiera sucedido a Schattschneider y a los investigadores pluralistas, si hubieran estudiado la arena regulatoria. A diferencia de la arena regulatoria, son pocas las publicaciones de estudios de caso sobre decisiones redistributivas. Esto en sí ya es un dato revelador. Según Mills, se debe al carácter adocenado que suelen tener las cuestiones que llaman la atención del público. Pero, cualesquiera sean las causas, la escasez de estudios de caso reduce las oportunidades de elaborar y probar el modelo. La

mayoría de los estudios se concentran en un solo caso, la batalla por el "estado de bienestar" de los años treintas. Este caso es en realidad un conjunto complejo de muchas decisiones y constituye indudablemente la política más importante de los Estados Unidos en el siglo. Una breve revisión de los hechos podría resultar útil.[19] Ocasionalmente, se hará somera referencia a otros casos.

Al aproximarse las elecciones de 1934, comenzaron a crecer las presiones en demanda de un sistema de seguridad social federal. El Plan Townsend y el Decreto Lundeen habían adquirido relevancia nacional y contaban con amplio apoyo. Ambos proyectos eran radicalmente redistributivos, ya que otorgaban como derecho el acceso de todos los ciudadanos a un seguro social de responsabilidad gubernamental. En respuesta, el Presidente creó el Comité de Seguridad Económica CES en junio de 1934, compuesto por los titulares de su gabinete bajo la dirección del Secretario de Trabajo, Perkins. Ellos, a su vez, instalaron un Consejo de Asesores y una Comisión Técnica, que después de estudios y audiencias, presentó una iniciativa de ley en enero 17 de 1935. El CES estaba integrado por representantes de las grandes industrias, las organizaciones empresariales, los sindicatos y casi toda la burocracia gubernamental. Las minutas legislativas revelan que se debatieron muchos y muy diversos asuntos dentro del CES así como en sus comités, lo que dio como resultado una iniciativa de ley muy acabada. Aunque no hubo acuerdos en muchos asuntos importantes los miembros del CES llegaron al Congreso formando un frente común. Sin embargo, el papel del Congreso fue inesperado. Salvo una pequeña discusión acerca de la jurisdicción del comité (ganada por los comités más conservadores, el de Financiamiento y el de Medios y Procedimientos), el proceso legislativo se desarrolló de manera extraordinariamente tranquila, a pesar de la importan-

[19] Los hechos y eventos se toman de Paul H. Douglas, *Social Security in the United States* (Nueva York 1936); Edwin F. Witte, *The Development of the Social Security Act* (Madison, Wis., 1962); Committee on Economic Security, *Report to the President* (Washington, GPO, 1935); and Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew* (Nueva York, 1946).

cia de los asuntos en consideración. Los debates en ambas cámaras no atrajeron atención y los pocos asistentes eran en su mayoría miembros del CES que apoyaban la iniciativa y funcionarios del Tesoro, dirigidos por Morgenthau, que se oponían a la legislación con "crítica constructiva".

El debate en el Congreso transcurrió sin problemas porque la verdadera batalla se libraba en otra parte, esencialmente entre la burocracia Hopkins-Perkins y el Tesoro. Los cambios en la propuesta del CES fueron aportados en su totalidad por Morgenthau (el más importante fue la supresión del principio de contribución, que eliminaba su carácter redistributivo). A la tibieza redistributiva hay que agregar la eliminación tanto de las organizaciones laborales como del FERA de Hopkins de toda responsabilidad administrativa. La victoria del Departamento del Tesoro fue total. Durante todo el proceso, se pudieron escuchar en la opinión pública las voces de las asociaciones más poderosas, aunque su esfuerzo principal se concentraba en sus calladas negociaciones con la burocracia. El papel del Congreso se limitó a ratificar los acuerdos logrados entre la burocracia y los representantes de las clases. Las modificaciones de las propuestas de ley atribuidas al Congreso se limitaron a introducir excepciones en la cobertura del seguro, un típico juego distributivo que el Congreso sabe jugar muy bien en toda ocasión. Los principios de la ley fueron el resultado de la interacción (oculta) entre los principales directivos del poder ejecutivo y los líderes empresariales y sindicales. Salvo algunas pequeñas modificaciones en las posiciones de los representantes de la derecha y de la izquierda, se ha observado el mismo patrón de comportamiento en las decisiones de política fiscal.[20] Los asuntos que implican[21] redistribución inciden más profundamente que

[20] Stanley S. Surrey, "The Congress and the Tax Lobbyist: How Special Tax Provisions Get Enacted", *Harvard Law Review*, LXX (mayo, 1957), pp. 1145-82.

[21] "Implican" puede parecer sólo un término pero lo utilizo deliberadamente. Como señalé anteriormente cuando definí redistribución, no son los productos efectivos sino las expectativas sobre lo que se puede obtener lo que conforman los asuntos y determinan

cualquier otro en la división de clases sociales y activan los intereses en términos netamente clasistas. Si en algún momento existe cohesión dentro de las asociaciones hegemónicas, ésta ocurre en los asuntos redistributivos; de ahí, la retórica de las asociaciones.[22] [...]

Como dirían los pluralistas, existe una amplia gama de intereses organizados en cualquier asunto de la agenda política. Pero las relaciones entre los intereses y entre los intereses y el gobierno varía. La naturaleza y las condiciones de estas variaciones son precisamente el interés del análisis político. Digamos, a manera de ejemplo, que el lunes por la noche las grandes asociaciones se ponen de acuerdo y están firmemente unidas frente a cuestiones tales como los impuestos y el estado de bienestar. El martes, frente a asuntos regulatorios, las grandes asociaciones se dividen entre los comerciantes y otros grupos especializados, y cada uno se prepara para arreglárselas con sus problemas específicos, generalmente en áreas y materias de su interés. El miércoles por la noche se da otro enfrentamiento al examinar las políticas de "barril sin fondo" y otras formas de subsidio y de financiamiento. Puede ser que los grupos y los "grupos catalizadores" todavía existan, pero para el miércoles en la noche ya habrá muy poca identificación entre ellos. Como dirían Bauer, Pool y Dexter, han conservado su unanimidad mediante membresías múltiples. La identidad del grupo se mantiene en tanto se puedan definir los asuntos en términos distributivos. Pero cuando los intereses en ciertos temas toman un tono sectorial o geográfico o individual exclusivo, el factor común o general del grupo se pierde en la abstracción o se disper-

las políticas. Una de las estrategias principales en cualquier asunto controversial es el intentar definirlo en términos redistributivos a efecto de ampliar las bases de oposición o apoyo.

[22] En conversaciones personales, Andrew Biemiller de la AFL-CIO ha aceptado que esto es cierto incluso en su grupo. Estima que aproximadamente entre 80 y 90 por ciento de sus expresiones políticas formales tienen que ver con el bienestar, los derechos generales y la negociación colectiva, y que la junta directiva sólo ocasionalmente toca puntos reglamentarios específicos.

sa. Esto sucedió con los grupos de libre comercio en las batallas arancelarias de los años cincuenta, cuando "la posición proteccionista se encontraba fuertemente arraigada en consideraciones de los hombres de negocios y... la posición de libre comercio se ajustaba mejor a la ideología de los tiempos..." (p. 150).

Si las asociaciones hegemónicas, dirigidas por elementos de la élite de poder de Mills cobran presencia, sus recursos y acceso afectarían inevitablemente las relaciones de poder. Debido a la estabilidad y al *impasse* (o equilibrio) de las relaciones entre las clases fundamentales de la sociedad, la estructura política de la arena redistributiva parece estabilizarse, virtualmente institucionalizarse. A diferencia de la arena distributiva, su estabilidad deriva de intereses compartidos. Pero en contraste con la arena regulatoria, estos intereses compartidos son tan estables, claros y consistentes, que generan y fundamentan ideologías. El cuadro de la siguiente página resume las hipótesis sobre las diferencias en las relaciones políticas señaladas.

Muchas de las otras características distintivas de la arena redistributiva se relacionan con (quizá se derivan de) el papel específico de las asociaciones hegemónicas. La cohesión de las asociaciones hegemónicas significa que las eventuales diferencias entre grupos relacionados pero competitivos pueden ser dirimidos antes de que las políticas lleguen a la agenda gubernamental.

En muchos aspectos las funciones que los altos directivos llevan a cabo en la arena redistributiva son funciones parecidas a las que desempeñan en la arena distributiva los comités del Congreso y el Congreso en la arena regulatoria. Pero las diferencias son cruciales. En las políticas distributivas existen tantos "lados" como asuntos arancelarios, puentes y presas por construir, parcelas o tierras por repartir, etcétera. Y existen probablemente tantas élites como comités del Congreso y subcomités con jurisdicción sobre políticas distributivas. En las políticas redistributivas nunca habrá más de dos lados y éstos son claros y precisos, estables y

CUADRO 1.
ARENAS Y RELACIONES POLÍTICAS: UN RESUMEN

Arena	*Unidad política primaria*	*Relación entre unidades*	*Estructura de poder*	*Estabilidad de la estructura*	*Lugar principal de decisión*	*Implementación*
Distribución	Individuos, empresa, corporación	Intereses no compartidos, no interferencia mutua, intercambio de favores y apoyos	Elites no conflictivas, con grupos de apoyo	Estable	Comité del Congreso y/o Agencia de gobierno*	Instancia centralizada en una unidad administrativa con funciones precisas a cumplir
Regulación**	Grupo	Coaliciones, intereses compartidos, negociaciones	Pluralista, multipolar, "teoría del balance"	Inestable	Congreso en su función clásica	Instancia descentralizada por "delegación", con control mixto
Redistribución	Asociación	"Asociaciones cúpula", afinidades ideológicas y de clase	Elites en conflicto	Estable	Ejecutivo y organizaciones cúpula	Instancia centralizada en las cúpulas directivas, con normas determinadas

* La política distributiva tiende a institucionalizarse alrededor de una unidad institucional. Con frecuencia es el comité del congreso, pero en otros muchos casos, como en la política agrícola, es la agencia de gobierno o la agencia y el comité.

** Debido a que son muchos los intereses organizados presentes en la arena regulatoria, son también muchos los casos de coaliciones exitosas en el intercambio de apoyos, las cuales en mucho se asemejan a las coaliciones propias de la arena distributiva. En efecto, es de grado la diferencia entre la arena regulatoria y la distributiva, aunque la forma predominante de coalición en la política regulatoria obedezca a intereses comunes o tangenciales. De todos modos, aun si la diferencia es de grado, no deja de ser importante, pues es este tipo predominante de coalición el que ocasiona que la arena regulatoria sea más inestable, impredecible y no elitista ("balance de poderes"). En cambio, si se observa la arena redistributiva, se encontrarán diferencias de principio entre los grupos en cuestión.

consistentes. La negociación es posible, pero sólo para reforzar o suavizar el impacto de la redistribución. Probablemente sólo haya una élite por lado. Las élites no tienen una correspondencia directa con la burguesía y el proletariado; se entienden mejor bajo la designación de Wallace Sayre de grupos "aportadores de dinero" y "demandantes de servicios". No obstante, la base de la coalición es amplia y se centra alrededor de aquellos individuos más respetados y conocidos por su valor y su riqueza. Si los líderes no se conocen entre sí y no desarrollan perspectivas comunes como resultado de una escolaridad común, como diría Mills, es muy probable que encuentren posteriormente coincidencias porque la clase de intereses en juego en los asuntos redistributivos es siempre la misma. El conflicto se institucionaliza de tal forma que la misma burocracia gubernamental, así como los líderes del partido y las administraciones, empiezan a reflejarlos en sus actos.

Por último, así como la naturaleza de las políticas redistributivas influye políticamente en la centralización y la estabilización del conflicto, así también influye para que la toma de decisiones se desplace fuera del Congreso. Un Congreso descentralizado y negociador puede asignar pero no equilibrar y las políticas redistributivas requieren un equilibrio complejo a gran escala. [...] El Congreso puede hacer excepciones a los principios y puede fijar estándares específicos de implementación para condicionar las concesiones que hagan los grupos que financien la redistribución. Pero los que elaboran los principios de la redistribución suelen ser los que sustentan las "posiciones de autoridad". Nada de lo anterior se asemeja a una élite de poder tal y como la planteó Mills, pero sí sugiere un tipo de conflicto estable y continuo que sólo puede ser entendido en términos de clase. El fundamento en el cual descansan las teorías de la estratificación social y la élite de poder, especialmente cuando se trata del poder nacional, es conceptualmente débil y sin sostén empírico. Fue por ello que sus críticos se orientaron equivocadamente en la dirección contraria, al

negar importancia directa a las posiciones sociales e institucionales y al descalificar la probabilidad de una élite decisora estable. Pero la relevancia de ese enfoque se fortalece a medida que se reduce su campo de aplicación y se definen con mayor claridad los estandares para identificar dicho campo de aplicación. Es también el caso de la escuela pluralista y de sus enfoques basados en la idea de la "política de las políticas particulares" *(the politics of this-or-that policy)*.

Hasta la fecha, ningún estudio sobre políticas puede igualar a *American Business and Public Policy* en cuidado, rigor y exhaustividad. Pero su superioridad empírica termina por mostrar su debilidad teórica. La considerable cantidad y calidad de los datos se enriquece al comprender mejor el contexto de los datos. Mi propósito en este trabajo ha sido delinear dicho contexto.

GRAHAM T. ALLISON.

2. *Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos**

LA CRISIS DE los misiles cubanos fue un acontecimiento crucial. En octubre de 1962, durante trece días, existió la probabilidad de que perecieran más vidas humanas que nunca antes en la historia. De haber ocurrido lo peor, la muerte de cien millones de americanos, más de cien millones de rusos y millones de europeos habría hecho parecer insignificante los desastres naturales y las crueldades humanas anteriores. Dada la probabilidad del desastre -que el Presidente Kennedy estimó "entre 1 de 3 y 3 de 3"- se tiene la sensación de que escapamos de milagro.[1]

Este suceso simboliza un hecho central de nuestra existencia, aunque sólo se pueda imaginar parcialmente. Si las decisiones y acciones de los gobiernos nacionales pueden desatar tales consecuencias, es necesario entonces que los estudiosos del gobierno y los mismos gobernantes piensen seriamente en estos problemas. Una mejor comprensión de la crisis depende en parte de una mayor información y de un análisis más riguroso de la evidencia existente. El presente estudio tiene, entre sus propósitos, contribuir a este esfuerzo. La crisis de los misiles sirve básicamente de pretexto para una investigación más general.

El estudio parte de la premisa de que una mejor comprensión de acontecimientos de ésta clase requiere que los investigadores

* Publicado originalmente con el título "Conceptuals Models and the Cuban Missils Crisis", en *The American Political Science Review*, LXIII, no. 3, 1969, pp. 689.718. Traducción al español de Margarita Bojalil.

[1] Theodore Sorensen, *Kennedy* (New York, 1965), p. 705.

sean más conscientes de la naturaleza de lo que ya traen en mente cuando comienzan su análisis. Qué ve y juzga cada analista como importante es función no sólo de la evidencia de los sucesos ocurridos sino también de las "lentes conceptuales" con que la examina. El propósito principal de este ensayo es explorar algunas de los supuestos fundamentales que emplean los analistas para estudiar los problemas de conducta gubernamental, especialmente en asuntos militares y de política exterior.

El argumento general puede resumirse en tres proposiciones:

1. Los analistas piensan los problemas de política exterior y militar a partir de modelos conceptuales en gran parte implícitos, pero con consecuencias importantes para el contenido de sus afirmaciones.[2]
Los análisis actuales de política exterior no son ni sistemáticos ni poderosos. Pero al examinar cuidadosamente las explicaciones de los analistas, aparecen varias similitudes fundamentales. Sus explicaciones muestran características bastante regulares y predecibles. Esta predecibilidad sugiere una subestructura. Las regularidades reflejan los supuestos del analista acerca de la naturaleza de las cuestiones, las categorías de definición de los problemas, los tipos de evidencia relevantes y las condiciones determinantes de los hechos. La primera proposición es que los conjuntos de supuestos constituyen marcos de referencia básicos o modelos conceptuales, desde los cuales los analistas preguntan y responden: ¿Qué ocurrió? ¿Por qué ocurrió? ¿Qué ocurrirá?[3] Tales supuestos son centrales en las actividades de ex-

[2] En el intento de comprender problemas asuntos de política exterior, los analistas emprenden una serie de tareas relacionadas, pero distintas desde el punto de vista de la lógica: a) descripción, b) explicación, c) predicción, d) evaluación, e) recomendación. Este ensayo se centra principalmente en la explicación (y por implicación, en la predicción).

[3] Este ensayo no sostiene que los analistas de política exterior hayan desarrollado alguna teoría satisfactoria, probada empíricamente, por sostener que las explicaciones proceden en términos de modelos conceptuales implícitos. En este ensayo, cuando se usa la palabra "modelo", sin calificativos, debe leerse "esquema conceptual".

plicación y predicción. Al intentar explicar un suceso determinado, el analista no se limita a describir el estado del mundo que originó el suceso. La lógica de la explicación exige distinguir las determinaciones importantes, decisivas del hecho.[4] Más aún, cuando predomina la lógica de predicción, los analistas deben dar cuenta brevemente de las distintas variables que determinan el suceso. Los modelos conceptuales son las redes que el analista hace pasar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular y que aprende a colocar en determinados estanques, a ciertas profundidades, para atrapar los peces que persigue.

2. No obstante diversas formas y variantes, la mayoría de los analistas explican (y predicen) la conducta de los gobiernos nacionales en términos de un modelo conceptual básico, denominado aquí Modelo de Política Racional o Modelo I.[5]
A partir de este modelo conceptual, los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos nacionales unitarios. Para estos analistas, el objetivo de una explicación es mostrar cómo una nación o un gobierno pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que enfrentaba. Por ejemplo, al examinar el problema que planteaba la instalación soviética de misiles en Cuba, los analistas de modelos políticos

[4] Para el propósito de este argumento tendremos que aceptar la caracterización de Carl G. Hempel de la lógica de la explicación: una explicación "responde a la pregunta ¿Por qué ocurrió el fenómeno explicado? demostrando que el fenómeno fue consecuencia de circunstancias particulares, especificadas en C1, C2, C3, de acuerdo con las leyes L1, L2, L3. Al hacer notar esto, el argumento demuestra que, en las circunstancias dadas y según las leyes de que se trata, se debía esperar que ocurriera el fenómeno; y es en este sentido que la explicación nos permite comprender porque ocurrió el fenómeno". *Aspects of Scientific Explanation* (New York, 1965), p. 337. Aunque se pueden distinguir diversos patrones de explicación, a saber, Ernest Nagel, *The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific Explanation*, (New York, 1961), las explicaciones científicas satisfactorias comparten esta lógica básica. En consecuencia, la predicción está implícita en la explicación.

[5] Esbozos anteriores de este argumento han provocado acaloradas polémicas acerca de los nombres adecuados para estos modelos. Si se eligen nombres del lenguaje común se favorece la confusión tanto como la facilidad. Quizá sea mejor pensar en estos modelos como los modelos I, II y III.

racionales tratan de demostrar por qué éste era un acto racional desde el punto de vista de la Unión Soviética, dados sus objetivos estratégicos.

3. Hay dos modelos conceptuales "alternativos", que dan pie a una mejor explicación y predicción. En el presente estudio se denominan respectivamente Modelo de Proceso Organizacional, Modelo II, y Modelo de Política Burocrática, Modelo III.

Aunque el marco de referencia habitual es útil para varios propósitos, es también evidente que se le debe complementar, si no sustituir, con los marcos de referencia que centran la atención en la magnitud de las organizaciones y en los actores políticos involucrados en el proceso político. El corolario del Modelo I es que sucesos importantes tienen causas importantes. Por ejemplo, que organizaciones monolíticas llevan a cabo grandes acciones por grandes razones. Este juicio se debe equilibrar con la apreciación de que a) las entidades monolíticas son "cajas negras" que tienen diferentes mecanismos en una estructura de toma de decisiones altamente diferenciada, y b) que las grandes empresas son la consecuencia de innumerables acciones pequeñas, frecuentemente en conflicto, efectuadas por individuos ubicados en distintos niveles de sus organizaciones burocráticas, con diversas concepciones, sólo parcialmente compatibles, acerca de los objetivos nacionales, los objetivos organizacionales y los objetivos políticos.

Desarrollos recientes en el campo de la teoría de organizaciones proporcionan las bases para el segundo modelo. Según éste, lo que el modelo I considera en la categoría de "actos" y "elecciones" son en realidad los productos de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo con ciertos patrones de comportamiento. Al tratar el problema de los misiles soviéticos en Cuba, el analista del modelo II trata de identificar las organizaciones involucradas y de

revelar los patrones de conducta organizativa que originaron la acción. El tercer modelo se centra en la política interna de un gobierno. Los acontecimientos de política exterior no se entienden como elecciones ni como resultados. Se les clasifica como desenlaces de juegos distintos y sobrepuestos de negociación entre jugadores con distintas posiciones jerárquicas en el gobierno nacional. Al confrontar el problema que planteaban los misiles soviéticos en Cuba, el analista del modelo III busca revelar las percepciones, motivaciones, posiciones, poder y maniobras de los jugadores importantes que provocaron el desenlace.[4]

Una metáfora central ilustra las diferencias entre estos modelos. La política exterior frecuentemente ha sido comparada con jugadas, secuencias de jugadas y juegos de ajedrez. Si uno estuviera limitado a mirar en una pantalla la proyección de las jugadas sin tener información acerca de cómo se movieron las piezas, uno deduciría –como hace el modelo I– que cada ajedrecista mueve las piezas según planes y maniobras dirigidas a ganar el juego. Pero, después de mirar varias partidas, el observador serio podría imaginar un patrón de juego y considerar la hipótesis de que el juga-

[4] En términos estrictos, los "resultados" que estos tres modelos intentan explicar son esencialmente las acciones de gobiernos nacionales, es decir, la suma de las actividades de todos los individuos empleados por un gobierno cuyos actos pueden influir en una cuestión. Estos modelos no centran su atención en un estado de cosas, es decir, en una descripción completa del mundo, sino en la decisión e implementación nacionales. Harold y Margaret Sprout establecen claramente esta distinción en "Environmental Factors on the Study of International Politics", en James Rosenau, (editor), *International Politics and Foreign Policy* (Glencoe, Illinois, 1961), p. 110. Esta restricción excluye las explicaciones que se basan principalmente en los términos de las teorías de los sistemas internacionales. Sin embargo, esta restricción no es estricta, ya que se han producido pocas explicaciones interesantes de sucesos en la política exterior en ese nivel de análisis. Según David Singer, "La nación-estado nuestro actor fundamental en las relaciones internacionales... es clara y tradicionalmente la que más ha ocupado la atención de los estudiantes occidentales y es la que domina todos los textos empleados en las universidades anglo-parlantes." David Singer, "The Level of Analysis Problem in International Relations", Klaus Knorr y Sidney Verba (editores), *The International System* (Princeton, 1961). De igual manera, la revisión de Richard Brody de las tendencias contemporáneas en el estudio de las relaciones internacionales encuentra que "los investigadores han terminado por centrar su atención en los actos de las naciones. Esto es, todos se centran en el comportamiento de las naciones en algún aspecto. Con un interés común por dar cuenta de la conducta de las naciones, existen prospectos de establecer un marco de referencia común."

dor no es un individuo aislado, sino más bien una alianza bastante laxa de organizaciones semi-independientes, que mueven cada una sus piezas según procedimientos operativos, todos estandarizados. Por ejemplo, varios conjuntos de piezas podrían moverse por turnos, cada uno según una rutina, las torres del rey, los alfiles y los peones atacando sin cesar al adversario según un plan fijo. Todavía más, el esquema de juego podría sugerir a un observador serio que ciertos jugadores específicos, con objetivos específicos, pero con poder igual sobre las piezas, estuvieran decidiendo las jugadas como resultado de una negociación colegiada. Por ejemplo, la movida de la torre negra podría contribuir a la pérdida de un caballo negro sin una ganancia equiparable para el equipo negro, pero la torre negra se convertiría en el guardián principal del "palacio" en el otro lado del tablero.

No es aquí el lugar para desarrollar y sostener plenamente un argumento tan general.[7] Las tres secciones siguientes simplemente delinean cada modelo conceptual, lo articulan en un paradigma analítico y, finalmente, lo emplean para formular una explicación. Cada modelo es aplicado al mismo suceso: el bloqueo americano de Cuba durante la crisis de los misiles.* Las "explicaciones alternativas" del mismo hecho ilustran las diferencias entre los modelos.[8] Una decisión crucial, tomada por un pequeño grupo de hombres en el contexto de amenaza extrema, es el caso del modelo de política racional por excelencia. Las dimensiones y factores que revelan los modelos II y III en este caso son por tanto particularmente sugerentes. La sección final del ensayo discute cómo se pueden relacionar los tres modelos y cómo se pueden enriquecer para generar predicciones.

[7] Para un mayor desarrollo y sustentación de estos argumentos véase el estudio más amplio del autor, *Bureaucracy and Policy: Conceptual Models and the Cuban Missile Crises* (publicado en 1971). En su forma abreviada, el argumento debe parecer demasiado parco. Los límites de espacio obligaron a omitir muchas reservas y refinamientos.

* En la presente edición, las explicaciones resultantes de los tres modelos para el estudio de caso del bloqueo americano a Cuba, en ocasión de la crisis de los misiles cubanos, están agrupados en el Apéndice de este volumen. (N. de E.).

[8] Cada uno de los tres "retratos instantáneos de los casos" despliega el trabajo de un modelo conceptual tal como se le aplica para explicar el bloqueo americano de Cuba. Pero estos tres cortes son ante todo ejercicios para la generación de hipótesis más que para la prueba de las hipótesis. Estos relatos pueden ser confusos, especialmente cuando se les separa de un estudio más amplio. Las fuentes de estos relatos incluyen el registro público completo además de un gran número de entrevistas con los que participaron en la crisis.

El Modelo I: Política Racional

ILUSTRACIÓN DEL MODELO DE POLÍTICA RACIONAL

¿Dónde está la clave de la perplejidad que provocó el New York Times al dar la noticia del emplazamiento soviético en Cuba de un sistema de misiles antibalístico?[9] La pregunta, como la planteó el Times, buscaba averiguar qué objetivo perseguía la Unión Soviética al asignar cantidades de dinero tan grandes a este sistema de armamento, en el momento mismo que promovía el relajamiento de la tensión entre las dos naciones. En palabras del presidente Johnson, "la paradoja es que esto [el emplazamiento soviético de un sistema de misiles antibalístico] suceda justo cuando existe abundante evidencia de que comienza a ceder el antagonismo recíproco."[10] La cuestión preocupaba porque el emplazamiento soviético de misiles antibalísticos, y la evidencia de las acciones soviéticas en pro de una menor tensión entre ambas naciones, provocaban una interrogante que el modelo implícito expresaría preguntando, ¿qué objetivo podría tener en la mira el gobierno soviético al haber escogido el desarrollo simultáneo de estos dos tipos de acción? Esta pregunta es posible sólo si el analista trata de estructurar los sucesos como elecciones intencionales de actores coherentes.

¿Cómo intentan los analistas explicar la colocación de misiles soviéticos en Cuba? La explicación más ampliamente citada de este hecho fue ofrecida por Arnold Horelick y Myron Rush,[11] soviétólogos de RAND, concluyeron que "la introducción de misi-

[9] *New York Times*, 18 de febrero, 1967.

[10] *Ibid*.

[11] Arnold Horelick y Myron Rush, *Strategic Power and Soviet Foreign Policy* (Chicago, 1965). Basado en A. Horelick, "The Cuban Missile Crisis: An Analysis of Soviet Calculations and Behavior", *World Politics* (abril, 1964).

les estratégicos en Cuba fue motivada principalmente por el deseo soviético de reducir... el gran margen de superioridad estratégica de los Estados Unidos." [12] ¿Cómo llegaron a esta conclusión? Al estilo de Sherlock Holmes, seleccionaron varias características sobresalientes de la acción y las emplearon como criterio para probar la consistencia interna de las hipótesis alternativas acerca de los objetivos soviéticos. Por ejemplo, la magnitud del despliegue soviético y el emplazamiento simultáneo de misiles de alcance intermedio más caros, más visibles, así como de misiles de mediano alcance, excluye una explicación de la acción en términos de la defensa de Cuba. Si este fuera el objetivo, se podría haber asegurado la defensa de la isla con un número mucho menor de misiles de mediano alcance. Su explicación es un argumento que busca definir el objetivo, para después interpretar los detalles del comportamiento soviético como una elección maximizadora de valores.

¿Cómo explican los analistas que ocurriera la Primera Guerra Mundial? Según Hans Morgenthau, "la Primera Guerra Mundial tuvo su origen exclusivamente en el miedo a que se alterara el balance europeo de poder." [13] En el periodo anterior a la guerra, la Triple Alianza guardaba un equilibrio precario con la Triple Entente. Si cualquiera de las dos combinaciones de poder llegaba a ganar una ventaja decisiva en los Balcanes, podría ganarla también en el balance de poder global. "Este miedo", afirma Morgenthau, "dio lugar a que Austria en julio de 1914, arreglara de una vez por todas sus cuentas pendientes con Serbia, e hizo que Alemania apoyara incondicionalmente a los austriacos. El mismo miedo hizo que Rusia y Francia apoyaran respectivamente a Serbia y Rusia". [14] ¿Cómo puede resolver Morgenthau este problema con tanta seguridad? Imponiendo a la in-

[12] Horelick y Rush, *Strategic Power and Soviet Foreign Policy*, p. 154.
[13] Hans Morgenthau, *Politics Among Nations* (3a ed.; New York, 1960), p. 191.
[14] *Ibid.*, p. 192.

formación un "perfil racional". [15] Sostiene que el valor de este método, consiste en que "atribuye disciplina racional a la acción y crea una continuidad asombrosa en política exterior, haciendo que la política exterior americana, británica o rusa aparezcan como momentos de una conexión inteligente y racional... a pesar de los diferentes motivos, preferencias y cualidades morales e intelectuales de los sucesivos estadistas." [16]

El ensayo de Stanley Hoffman, "Restraints and Choices in American Foreign Policy" se centra típicamente en las "fuerzas profundas": el sistema internacional, la ideología y el carácter nacional, que constituyen restricciones, límites y anteojeras. [17] Sólo en un segundo momento toma en cuenta las decisiones. Al explicar los hechos particulares, aunque hace hincapié en la presión de las circunstancias, se centra en las elecciones de las naciones. Explica la conducta americana en el Sureste de Asia como una elección razonable tendiente a "degradar esta alianza concreta (SEATO) para dar preeminencia a la participación directa de los Estados Unidos", bajo la restricción de que "uno se ata por sus propios compromisos y se compromete por sus propios errores." [18] Con mayor frecuencia, Hoffman descubre la confusión o la contradicción en la elección de una nación. Por ejemplo, explica la política de los Estados Unidos hacia los países subdesarrollados como "esquizofrénica." [19] Y llama "reconstrucción imaginativa" al método que emplea para explicar las acciones como decisiones racionales (o irracionales). [20]

La disuasión es el problema fundamental de la literatura estratégica contemporánea. El libro *Strategy of Conflict* de Thomas

[15] *Ibid.*, p. 5.
[16] *Ibid.*, pp. 5-6.
[17] Stanley Hoffmann, *Daedalus* (Otoño, 1962); reimpreso en *The State of War* (New York, 1965).
[18] *Ibid.*, p. 171.
[19] *Ibid.*, p. 189.
[20] De acuerdo con Robert Maelver; véase Stanley Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations* (Englewood Cliffs, 1960), pp. 178-179.

Schelling formula varias propuestas sobre la dinámica de la disuasión en la era nuclear. Una de las propuestas más importantes se refiere a la estabilidad en el balance del terror: en una situación de mutua disuasión, la probabilidad de una guerra nuclear se reduce no por el "equilibrio" (la mera igualdad de la situación) sino por la estabilidad del balance, es decir, por el hecho de que ningún contendiente puede, atacando primero, impedir al otro regresar el golpe.[21] ¿Cómo sostiene Schelling su propuesta? La confianza en su tesis no se basa en el estudio inductivo de un gran número de casos sucedidos, sino en dos cálculos. En una situación de "equilibrio" vulnerable existen valores tales que motivarían a un contendiente racional a atacar primero, por ejemplo para destruir las posibilidades de que el enemigo pase al contraataque. En un "equilibrio estable", donde no importa quien ataque primero y cada uno tiene asegurada la posibilidad de atacar a su vez provocando daños inaceptables, ningún agente racional podría escoger una medida semejante (ya que esa opción en realidad equivale a escoger el homicidio mutuo). Aunque este cálculo guía implícitamente el pensamiento estratégico contemporáneo, Schelling admite explícitamente que la teoría estratégica descansa en un modelo. Afirma que el fundamento de una teoría de la estrategia es "el reconocimiento de un comportamiento racional (no sólo un comportamiento inteligente), motivado por el cálculo consciente de las ventajas, cálculo que a su vez se basa en un sistema explícito de valores, con coherencia interna."[22]

En estos ejemplos de la literatura reciente, sobresalen las similitudes entre analistas de distintos estilos cuando se les pide que ofrezcan explicaciones. Cada uno da por hecho que hay que explicar una acción, es decir, la realización de algún propósito o intención. Cada uno da por hecho que la acción se escoge como una

[21] Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, (New York, 1960), p. 232. A. Wohlstetter formuló esta propuesta antes en "The Delicate Balance of Terror", *Foreign Affairs* (enero, 1959).

[22] Schelling, *op. cit.*, p. 4.

respuesta calculada a un problema estratégico. Para cada uno, la explicación consiste en mostrar el objetivo que perseguía el gobierno al ponerse en acción y cómo su acción era una opción razonable, dados los objetivos de la nación. Este conjunto de premisas es característico del modelo de política racional. Afirmar que el modelo I es el marco de referencia habitual no implica negar las diferencias evidentes entre los intereses de los sovietólogos, los historiadores de la diplomacia, los teóricos de las relaciones internacionales y los estrategas. Las diferencias entre los trabajos de Hans Morgenthau, Stanley Hoffmann y Thomas Schelling no podían ser más claras. Sin embargo, darse cuenta de hasta qué punto se basa cada uno en el modelo I revela las similitudes básicas entre el método de Morgenthau de "representación racional" (*rational reenactment*), el de Hoffmann de "reconstrucción imaginativa" (*imaginative reconstruction*), y el de Schelling de "solución vicaria de problemas" (*vicarious problem solving*). Y nos muestra el parecido de familia entre los "estadistas racionales" de Morgenthau, el "jugador de ruleta" de Hoffmann, y el "teórico de juegos" de Schelling.[23]

La mayor parte de los analistas (y de los legos) contemporáneos trabaja predominantemente -aunque casi siempre de manera implícita- en los términos de este modelo cuando tratan de explicar los asuntos exteriores. Es más, que los sucesos en los asuntos exteriores sean los actos de las naciones parece un supuesto tan fundamental en la forma de pensar los problemas, que normalmente se ha pasado por alto este modelo subyacente: explicar un suceso en política exterior significa simplemente demostrar cómo pudo el gobierno haber escogido esa acción de manera racional.[24] Estos breves ejemplos ilustran cinco usos del modelo. No es posible aquí probar que la mayoría de los analistas piensan en gran

[23] Véase Morgenthau, *op. cit.*, p.5; Hoffmann, *Contemporary Theory*, pp.178-179; Hoffmann, "Roulette in the Cellar", *The State of War*, Schelling, *op. cit.*

[24] El estudio más amplio examina varias excepciones a esta generalización. El excelente ensayo de Sidney Verba "Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models

medida en términos del modelo de política racional. Tampoco es posible ilustrar el rango de aplicación del marco de referencia. Mi propósito es, más bien, transmitir al lector una comprensión del modelo y un reto: dejarlo que examine la literatura que conoce mejor y que elabore su propio juicio. La caracterización general del modelo de política racional puede precisarse mejor al construirlo como un "paradigma analítico" en el sentido técnico desarrollado por Robert K. Merton en los análisis sociológicos.[25] La sistematización de los supuestos, conceptos y enunciados básicos de los analistas del modelo I mostrará claramente la fuerza característica de este estilo de análisis. Articular un marco de referencia en gran parte implícito es por fuerza caricaturizar. Pero la caricatura puede ser instructiva.

El Paradigma de la Política Racional

I. Unidad básica de análisis: la política como elección racional

Los sucesos en asuntos exteriores son entendidos como acciones elegidas por la nación o por el gobierno nacional.[26] El gobierno escoge la acción que maximiza las metas y objetivos

---

of the International System" no es tanto una excepción sino más bien un acercamiento a un problema algo distinto. Verba se centra en modelos de racionalidad e irracionalidad de estadistas *individuales*: en Knorr y Verba, *The International System*.

[25] Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structures* (Edición revisada y ampliada; New York, 1957), pp. 12-16. Considerablemente más débiles que un modelo teórico satisfactorio, los paradigmas representan un corto avance en esa dirección, más allá de los modelos conceptuales implícitos, más flojos. Ni los conceptos ni las relaciones entre las variables se especifican tanto como para que de ellos se pueden deducir propuestas. Sin embargo, el "análisis paradigmático" encierra bastante promesa para clarificar y codificar los estilos de análisis en la ciencia política. Cada uno de los paradigmas planteados aquí se puede representar rigurosamente en términos matemáticos. Por ejemplo, el modelo I se presta a la formulación matemática siguiendo las líneas del "Behavioral Theory of Rationality" *Models of Man* (New York, 1957) de Herbert Simon. Pero esto no resuelve el problema más difícil que es el del "cálculo y la estimación".

[26] Aunque una variante de este modelo podría fácilmente ser fortuita, este paradigma está planteado en términos no-probabilísticos. En la estrategia contemporánea, a veces se usa para predicciones una versión fortuita de este modelo; pero es casi imposible encontrar alguna explicación de un suceso de política exterior que sea probabilística una y otra vez. Las analogías entre el modelo I y el concepto de explicación desarrollado por R. G. Collingwood, William Dray y otros "revisionistas", entre los filósofos que se ocupan de la filosofía crítica de la historia no son accidentales. Para un resumen de la "posición revisionista", véase Maurice Mandelbaum, "Historical Explanation: The Problem of Covering Laws", *History and Theory* (1960).

estratégicos. Las "soluciones" a problemas estratégicos son las categorías fundamentales que permiten al analista percibir el hecho que requiere explicación.

II. Marco conceptual

A. *Actor nacional*. El agente es la nación o el gobierno, concebido como un decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas (el equivalente de una función de utilidad coherente), percibe el mismo conjunto de opciones y tiene una medida única para estimar las consecuencias que resultan de cada alternativa.

B. *El problema*. La acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta. Las amenazas y las oportunidades que surgen en el "mercado estratégico internacional" hacen que la nación actúe.

C. *Selección estable*. La suma de las actividades que los representantes de un gobierno emprenden para tratar un problema constituye lo que la nación ha escogido como su "solución". La acción se entiende como una elección constante y estable entre desenlaces alternativos (en vez, por ejemplo, de muchas elecciones parciales inmersas en una corriente dinámica).

D. *La acción como elección racional*. Los componentes incluyen:

1. *Metas y objetivos*. La seguridad nacional y los intereses nacionales son las categorías principales para definir las metas estratégicas. Los analistas rara vez traducen metas y objetivos estratégicos en una función explícita de utilidad; sin embargo, centran su atención en metas y objetivos impor-

tantes y estiman de manera intuitiva los pros y los contras de los efectos secundarios.

2. *Opciones*. Los distintos cursos de acción, que se consideran pertinentes para abordar un problema estratégico, configuran la gama de opciones.
3. *Consecuencias*. La aprobación de cada alternativa desencadenará una serie de consecuencias. Las consecuencias importantes conllevan beneficios y costos respecto de las metas y objetivos estratégicos.
4. *Elección*. La elección racional maximiza valores. El agente racional escoge la alternativa de acción cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos.

III. Esquema dominante de inferencia

Este paradigma conduce a un esquema de inferencia como base analítica y punto de partida explicativo. Si una nación lleva a cabo una acción determinada, es porque debe haber tenido fines para cuya realización la acción representa el medio óptimo. Con este punto de partida el misterio se aclara al revelar el esquema intencional subyacente, en el cual el suceso en cuestión es visto como un medio maximizador de valores.

IV. Proposiciones generales

La desgracia de la ciencia política es que raramente formula y pone a prueba sus proposiciones. "El análisis paradigmático", en cambio, exige que los términos del análisis sean explícitos y la lógica de la explicación sea rigurosa. Formularemos, solo para fines ilustrativos, alguno de los principios básicos empleados por los analistas que usan este método. El supuesto básico de la conducta orientada a la maximización de valores genera las proposiciones fundamentales de la mayor parte de las explicaciones. Los principios generales pueden formularse como sigue: La probabilidad de que suceda una acción determinada surge de una combinación

de: 1) los valores y objetivos fundamentales, 2) los cursos de acción alternativos que se toman en consideración, 3) los cálculos de las diversas consecuencias que resultan de cada alternativa, y 4) la apreciación neta de cada una de las diversas consecuencias. De aquí se deducen dos proposiciones ulteriores:

A. La probabilidad de escoger una alternativa de acción se reduce y aumenta conforme a los costos, es decir, a medida que pierden valor las consecuencias esperadas o que disminuye la probabilidad de alcanzarlas.

B. La probabilidad de escoger una alternativa de acción aumenta conforme se reducen los costos, es decir, a medida que aumenta el valor del conjunto de consecuencias o aumenta la probabilidad de lograrlas.[27]

V. Proposiciones específicas

A. *La disuasión*. La probabilidad de cualquier ataque se determina a partir de los factores considerados en la proposición general. Combinada con afirmaciones de hecho, esta es la proposición básica de la sub-teoría de la disuasión.

1) Un balance nuclear estable reduce la probabilidad de un ataque nuclear. Este enunciado se deriva del enunciado general, además del hecho confirmado de que la capacidad de un segundo ataque altera los cálculos del atacante potencial al aumentar la probabilidad y los costos de las consecuencias que podrían resultar del contraataque.
2) Un balance nuclear estable aumenta las posibilidades de una guerra limitada. Este enunciado se deriva del enunciado general, además del hecho confirmado de que, aunque

[27] Este modelo es análogo a la teoría del empresario racional que se ha desarrollado extensamente en las teorías económicas de la empresa y el consumidor. Estas dos propuestas especifican el "efecto de sustitución". Es absolutamente preciso refinar esta modelo y especificar las propuestas generales adicionales al traducirlo de la teoría económica.

aumenten los costos de un intercambio nuclear, un balance nuclear estable reduce significativamente la probabilidad de escoger tales consecuencias en respuesta a una guerra limitada. Por tanto, este conjunto de consecuencias pesa menos en el cálculo.

B. *Postura de fuerza soviética*. La Unión Soviética escoge la postura de fuerza (es decir, el emplazamiento de armas) como un medio para maximizar los valores de la doctrina militar y de los objetivos estratégicos soviéticos. Este tipo de propuesta sustenta la inferencia del secretario de defensa Laird, quien a partir de la existencia de los 200 SS-9s (misiles intercontinentales) llega a la afirmación de que "no hay duda que los soviéticos quieren tener la capacidad de atacar primero."[28]

Variantes del Modelo de Política Racional.

Este paradigma presenta las características del modelo racional en sus versiones más finas. La moderna literatura de la estrategia usa este tipo de modelo. Los problemas y las presiones del "mercado estratégico internacional" hacen probable la ocurrencia de sucesos conflictivos. El actor internacional, que podría ser cualquier actor nacional, es simplemente un mecanismo maximizador de valores que pasa del problema estratégico a la solución lógica. Las explicaciones y predicciones de la mayor parte de los analistas de asuntos exteriores son básicamente variantes de este modelo "puro". Todos buscan situar la acción dentro de un marco de referencia maximizador de valores, dadas ciertas restricciones. Sin embargo, puede ser útil identificar las distintas variantes del paradigma. La primera variante se centra en el actor nacional y su elección en el contexto de una situación particular; en consecuen-

[28] *New York Times*, 22 de marzo, 1969.

cia, los analistas limitan aún más las metas, alternativas y consecuencias que toman en cuenta. Por ejemplo, 1) las inclinaciones nacionales o los rasgos de personalidad reflejados en un "código operativo", 2) el interés en ciertos objetivos, o 3) principios especiales de acción que recalifican y reducen las "metas" o las "alternativas" o las "consecuencias". Se explica entonces el emplazamiento soviético de ABMs, aludiendo a la "obsesión por la defensa" de los soviéticos. Y una acción soviética determinada se explica como expresión de una regla de acción específica del código bolchevique de comportamiento.[29] Una segunda variante se centra en el líder individual o grupo de líderes, entendiéndolos como un actor unitario que busca maximizar su función preferencial y cuyas características personales (o de grupo) pueden modificar las alternativas, consecuencias y reglas de elección. Cuando el involucramiento de los Estados Unidos en Vietnam es explicado como la consecuencia natural de los principios de política exterior de la administración Kennedy-Johnson, la explicación sigue esta variante. Por su parte, la tercera variante, más compleja, admite que existen distintos actores dentro de un gobierno, por ejemplo, los halcones y las palomas, los militares y los civiles, pero intenta explicar (o predecir) un suceso aludiendo a los objetivos del actor victorioso. Así, por ejemplo, algunas historias de la Guerra Fría identifican primero las fuerzas de la luz y las fuerzas de las tinieblas en el gobierno de los Estados Unidos, para explicar después las acciones americanas como una consecuencia de las metas y percepciones de las fuerzas victoriosas de las tinieblas.

Cada una de estas formas del paradigma clásico constituye una formalización de aquello en lo que los analistas confían implícitamente. En la transición del modelo conceptual implícito al paradigma explícito, se ha perdido mucho de la riqueza de los mejores usos de este modelo. Pero el propósito al presentar de manera al-

[29] Véase Nathan Leites, *A Study of Bolshevism* (Glencoe, Illinois, 1953).

go laxa los modelos conceptuales implícitos en un nivel explícito es revelar la lógica básica de los analistas. Quizá algo de la artifi- cialidad que rodea el enunciado del paradigma pueda borrarse to- mando en cuenta algunas de las adiciones y modificaciones habituales empleadas por los analistas que *predominantemente* trabajan dentro del modelo de política racional. Primero, a lo lar- go de un documento, los analistas se desplazan de una variante del modelo básico a otra, en ocasiones apropiándose en términos *ad hoc* de aspectos de una situación que son lógicamente incompati- bles con el modelo básico. Segundo, en el curso de la explicación de algunos sucesos, a veces los analistas se detienen en un acon- tecimiento particular sobre el que tienen mucha información y lo despliegan con tal detalle que se crea una impresión de aleato- riedad. Tercero, habiendo empleado otros supuestos y categorías al obtener una explicación o predicción, los analistas presentan su producto empaquetado en un convincente y limpio modelo de po- lítica racional. (Esta adaptación es favorecida por los miembros de la comunidad de inteligencia cuya asociación con los detalles de un proceso es considerable, pero perciben que al poner un acontecimiento en un marco de referencia racional más amplio será más accesible para su audiencia). Cuarto, al intentar ofrecer una explicación –particularmente cuando falla una predicción ra- cionalmente proyectada– se invoca la noción de "error". Así, la falla en la predicción de una "brecha de misiles" es cancelada como un error soviético al no sacar ventaja de su oportunidad. Esta y otras modificaciones permiten a los analistas del modelo I una di- versificación mayor que la que podría sugerir el paradigma. Sin embargo, esencialmente estas adaptaciones son agregados a la ló- gica básica de estos analistas.

Modelo II: el proceso organizacional

Para algunos propósitos, puede ser útil caracterizar la conducta gubernamental como la acción escogida por un decisor racional unitario con capacidad de control central, completamente infor- mado, y maximizador de valores. Pero esta simplificación no debe llevarnos a dejar de ver el hecho de que un "gobierno" consiste en un conglomerado de organizaciones semifeudales, débilmente enlazadas, cada una con su vida propia. Los líderes del gobierno se encuentran formalmente y, hasta cierto punto, de hecho, en la punta del conglomerado. Sin embargo, los gobiernos perciben los problemas a través de los sensores de sus organizaciones. Para de- finir sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los go- biernos dependen de la información que procesan las organizaciones. Los gobiernos actúan a través de las rutinas ope- rativas de las organizaciones. Se puede, por tanto, entender la conducta gubernamental según un segundo modelo conceptual: menos como elecciones deliberadas de líderes y más como pro- ducto de grandes organizaciones que funcionan conforme a deter- minados patrones de comportamiento. Con objeto de responder a una amplia gama de problemas, los gobiernos constan de gran- des organizaciones entre las que se distribuye la responsabilidad de atender ciertas áreas particulares. Cada organización se ocupa de un conjunto especial de problemas y actúa de manera cuasi-in- dependiente, pero son pocos los problemas importantes que caen exclusivamente en el ámbito de competencia de una única orga- nización. En este sentido, cuando el gobierno trata cualquier pro- blema importante, su comportamiento refleja y es el producto de varias organizaciones, coordinadas parcialmente por los directivos gubernamentales. Los directivos pueden inducir pero no controlar el comportamiento de sus organizaciones. Para poder realizar ru- tinas complejas, es necesario coordinar la conducta de muchos in- dividuos. La coordinación requiere procedimientos operativos

estandarizados, reglas de acción. Para estar seguros de que el comportamiento de cientos de personas podrá conducir a una actuación confiable, es necesario contar con "programas" establecidos. Si los once jugadores de un equipo de futbol deben desenvolverse adecuadamente en cualquier circunstancia, cada jugador no debe "hacer lo que cree que debe hacerse" o "hacer lo que que el capitán le dice sobre la marcha que haga". Más bien, cada jugador debe ejecutar los movimientos específicos de una jugada previamente estudiada y establecida, que el capitán simplemente invoca frente a una cierta situación del juego.

Un gobierno consta en un momento dado de varias organizaciones, cada una con un conjunto *establecido* de procedimientos y programas estandarizados de acción. Para tratar un asunto en alguna circunstancia particular, el comportamiento de las organizaciones –y por consiguiente, del gobierno– está determinado por rutinas establecidas con anterioridad a la cuestión. De todos modos, las organizaciones cambian. El aprendizaje lleva tiempo, es gradual. El cambio organizacional dramático ocurre sólo en respuesta a crisis importantes. Las capacidades organizacionales existentes condicionan tanto el aprendizaje como el cambio. Inspiradas en la teoría de organizaciones, estas proposiciones genéricas afirman simplemente *tendencias*. Cada una de las proposiciones debe ser limitada por condiciones del tipo "si las otras cosas permanecen igual" y "bajo ciertas condiciones". En circunstancias particulares, las tendencias se mantienen más o menos. En situaciones específicas, la pregunta importante es: ¿más o menos? En efecto, "las organizaciones" no forman una clase más homogénea que "los sólidos". Cuando los científicos trataron de generalizar acerca de las propiedades de los "sólidos", lograron resultados similares. Los sólidos tienden a expandirse cuando se calientan, pero algunos no lo hacen. Se requiere, por lo tanto, una categorización más adecuada de los distintos elementos agrupados bajo el rubro de "organizaciones". Por otra parte, el comporta-

miento de ciertas organizaciones particulares parece considerablemente más complejo que el comportamiento de los sólidos. Se requiere información adicional sobre las organizaciones concretas para especificar más el conocimiento de sus tendencias. Con independencia de estas dos observaciones precautorias, la caracterización de la acción gubernamental como producto organizacional *(organizational output)* difiere sustancialmente del Modelo I. Por consiguiente los intentos de entender los problemas de política exterior desde este marco de referencia conducirán a explicaciones muy distintas.[30]

El paradigma del Proceso Organizacional [31]

I. UNIDAD BÁSICA DE ANÁLISIS: LA POLÍTICA COMO PRODUCTO DE UNA ORGANIZACIÓN

Los sucesos de política internacional son producto de procesos organizacionales en tres sentidos. Primero, los sucesos son en realidad productos de organizaciones. Por ejemplo la participación de China en la guerra de Corea –esto es, el hecho de que soldados chinos dispararan a soldados de las Naciones Unidas al sur del Ya-

[30] La influencia de los estudios organizacionales sobre la actual literatura de asuntos de política exterior es mínima. Los especialistas en la política internacional no estudian la teoría organizacional. La teoría organizacional ha comenzado a estudiar a las organizaciones como *decision-makers* sólo recientemente y todavía no ha producido estudios conductistas de organizaciones de seguridad nacional desde una perspectiva de *decision-making*. Sin embargo, no parece probable que estos huecos vayan a permanecer vacíos por mucho tiempo. Ha habido un progreso considerable en el estudio de la empresa comercial como organización. Los investigadores han comenzado a aplicar esta nueva comprensión a las organizaciones gubernamentales y se está extendiendo el interés en la perspectiva organizacional entre las instituciones y los individuos involucrados en operaciones gubernamentales. El enfoque de la "*decision-making*" representado por Richard Snyder, R. Bruck y B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making* (Glencoe, Illinois, 1962), utiliza revelaciones producto de la teoría organizacional.

[31] Se pudo formular este paradigma gracias a la orientación e intuición de Herbert Simon y también al modelo conductista de la empresa planteado por Richard Cyert y James March, *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, 1963). Sin embargo, aquí uno debe manejar las funciones menos rutinarias, menos cuantificadas de los menos diferenciados elementos de las organizaciones gubernamentales.

lú en 1950– es la acción de una organización. Es la acción de hombres, soldados en pelotones que forman parte de compañías, que a su vez forman ejércitos. Hombres que responden como rasos a los tenientes que son responsables ante los capitanes, que a su vez son responsables ante sus comandantes, fueron los que se adentraron en Corea, avanzaron contra las tropas enemigas y dispararon según rutinas establecidas del ejército chino. Las decisiones de los dirigentes gubernamentales echan a andar las rutinas organizacionales. Los líderes del gobierno pueden tal vez recortar la actuación de las organizaciones y decidir por alguna combinación de sus productos. Pero la conducta está determinada en gran parte por procedimientos previamente establecidos. Segundo, las rutinas organizativas de despliegue de las capacidades físicas son realmente las opciones disponibles para los dirigentes gubernamentales cuando enfrentan algún problema. Sólo la existencia de hombres equipados y entrenados como ejércitos, susceptibles de ser transportados a Corea del Norte, hicieron que la entrada a la guerra de Corea fuera una opción viable para los dirigentes chinos. Los dirigentes no siempre perciben el hecho de que los programas establecidos (equipo, hombres y rutinas que existen en un momento determinado) agotan el número de botones que pueden apretar. Pero en cualquier caso es fundamental que sea posible entender qué están haciendo realmente. Tercero, los productos organizacionales estructuran la situación y establecen los límites que circunscriben la "decisión" de los dirigentes frente a cualquier asunto. Los rendimientos y productos plantean el problema, proporcionan la información y originan las primeras maniobras que van a definir el aspecto con el cual se presenta la cuestión a los dirigentes. Como ha observado Theodore Sorensen:

> Los presidentes rara vez, si acaso alguna, toman decisiones –particularmente en asuntos de política exterior– como si anotaran sus conclusiones en una pizarra limpia... Las decisiones básicas, que delimitan sus elecciones, con demasiada frecuencia fueron tomadas previamente.[32]

La estructura de la situación y el aspecto de la cuestión –que están determinadas por los productos organizacionales hace que la elección formal de los líderes sea frecuentemente anticlimática.

II. Marco conceptual

A. *Actores organizacionales.* El actor no es una "nación" o "gobierno" unitario monolítico. Es más bien una constelación de organizaciones que se enlazan sin mucha cohesión y en cuya punta se encuentran los líderes del gobierno. Esta constelación actúa en tanto ejecutan sus rutinas las organizaciones que la componen.[33]

B. *Problemas segmentados y poder fraccionado.* A fin de atender las múltiples facetas de los asuntos de política exterior es necesario que los problemas se dividan y repartan entre varias organizaciones. Para evitar la parálisis, al poder principal debe corresponder la responsabilidad principal. Pero si las organizaciones pueden hacer cualquier cosa, gran parte de lo que hagan será determinado dentro de la misma organización. Cada organización percibe problemas, procesa información y ejecuta una variedad de acciones casi autónomamente (en el marco de las amplias directrices de la política nacional). Los problemas desagregados en diversos factores y el poder fraccionado son los dos filos de una misma espada. Dividir un problema en factores permite que se preste una atención más especializada a las diversas

[32] Theodore Sorensen, "You Get to Walk to Work", *New York Times Magazine*, 19 de marzo, 1967.

[33] Las organizaciones no son monolíticas. El nivel adecuado de desagregación depende de los objetivos de un trabajo de análisis. Este paradigma está formulado teniendo en mente las organizaciones principales que constituyen el gobierno de los Estados Unidos. La generalización a los componentes principales de cada departamento y agencia debe ser bastante directa.

facetas particulares de los problemas, cosa que sería imposible si los dirigentes del gobierno trataran de resolverlos por ellos mismos. Pero el precio de esta atención mayor es aceptar una mayor discrecionalidad en la definición de *cuáles asuntos* deben ocupar a la organización y de *cómo* deben programarse las respuestas de la organización.

C. *Prioridades localistas, percepciones y cuestiones particulares.* Tener la responsabilidad principal de un conjunto limitado de problemas favorece el localismo organizacional. Otros factores adicionales refuerzan esta tendencia: 1) la información a la que puede tener acceso la organización, 2) el reclutamiento de personal, 3) los cargos de los individuos dentro de la organización, 4) la presión de los grupos pequeños dentro de la organización, y 5) la distribución de recompensas por parte de la organización. Los clientes (por ejemplo, grupos de interés), los aliados gubernamentales (por ejemplo, los comités del Congreso), y las contrapartes extranjeras (por ejemplo, el Ministerio Británico de Defensa para el Departamento de Defensa, o la Secretaría Británica de Asuntos Exteriores para el Departamento de Estado) galvanizan este localismo. De esta manera las organizaciones tienden a desarrollar preferencias relativamente estables respecto de prioridades, percepciones y asuntos operativos.

D. *La acción como producto organizacional.* La característica más prominente de la actividad de una organización es su carácter programado, es decir, la medida en que el comportamiento en cualquier caso particular, sigue rutinas preestablecidas. En la producción de resultados, la actividad de cada organización tiene características distintivas.

1. *Metas: exigencias que definen una actuación aceptable.* Las metas operacionales de una organización rara vez se manifiestan en mandatos formales. Son más bien, un conjunto de restricciones obligatorias que definen la actuación aceptable. Entre las exigencias restrictivas es prioritaria la salud organizacional, definida usualmente en términos de organismos adscritos y recursos asignados. El conjunto de exigencias surge de una mezcla de expectativas y demandas que suelen provenir de las otras organizaciones gubernamentales, de la autoridad reglamentaria, de los ciudadanos, de los grupos de interés fuertes y de las negociaciones dentro de la organización. Este marco de restricciones obligatorias representa una cuasi-resolución de conflictos. Pero el conflicto entre metas alternativas siempre está latente; de ahí que sea una cuasi-resolución. Normalmente, las restricciones obligatorias se formulan como imperativos para evitar desastres e incomodidades.[34]
2. *Atención secuencial a las metas.* El conflicto entre las exigencias operacionales se resuelve con el recurso de la atención secuencial. Al surgir un problema, las subunidades de la organización más involucradas en el problema se encargan de tratarlo conforme a las restricciones obligatorias que suponen son las más importantes. Cuando surge el siguiente problema, otro conjunto de subunidades se hace cargo, conforme a otro conjunto de restricciones.
3. *Procedimientos operativos estandarizados.* Las organizaciones cumplen sus funciones "superiores", como atender áreas de problemas, monitorear información y preparar respuestas para contingencias probables, al realizar sus tareas "menores", por ejemplo, al preparar presupuestos, producir reportes y desarrollar infraestructura. La ejecución confiable de estas tareas requieren de procedimientos operativos estándares (de aquí en adelante POE). Los procedimientos estandarizados no cambian rápida o fácilmen-

[34] La estabilidad de estas restricciones depende de factores tales como las reglas para la promoción y la recompensa, los procedimientos presupuestales y de contabilidad y los procedimientos operativos ordinarios.

te. Sin estos procedimientos, no es posible realizar ciertas tareas concertadas. Pero, debido a ellos, el comportamiento organizacional suele ser inconvenientemente formal, lento e inapropiado.

4. *Programas y repertorios*. Las organizaciones deben ser capaces de ejecutar acciones cuidadosamente coordinadas. La actuación segura requiere que existan conjuntos de POE ensayados para producir acciones específicas, por ejemplo, para luchar contra unidades enemigas o para contestar el telegrama de una embajada. Cada conjunto incluye un "programa" (entendido tanto en el sentido de teatro como de computación) que la organización tiene listo para enfrentar una determinada situación. La lista de programas que tiene que ver con un tipo de actividad, por ejemplo, el combate al enemigo, constituye un repertorio organizacional de acciones. El repertorio de programas es siempre limitado. Cuando las organizaciones están motivadas, ejecutan bien los programas. Estos no se pueden cambiar fundamentalmente en cualquier situación particular. Mientras más compleja la acción y mayor el número de actores involucrados, más importantes son los programas y los repertorios como factores determinantes del comportamiento organizacional.

5. *La necesidad de evitar la incertidumbre*. A las organizaciones no les gusta calcular la distribución de la probabilidad de sucesos futuros. Prefieren evitar la incertidumbre. Las organizaciones regulan las reacciones de los demás actores estableciendo con ellos ambientes negociados. El ambiente primario, las relaciones con otras organizaciones gubernamentales, se estabiliza con acuerdos sobre la repartición del presupuesto, la delimitación de áreas de responsabilidad y la aceptación de prácticas convencionales. El ambiente secundario, las relaciones con el mundo internacional, se es-

tabiliza mediante el establecimiento de contratos (alianzas) y "relaciones de club" (Departamento de Estado de los Estados Unidos y la Secretaría de Asuntos Exteriores del Reino Unido o el Tesoro de los Estados Unidos y el Tesoro del Reino Unido). Entre enemigos, los contratos y las prácticas convencionales aceptadas cumplen también una función similar; un ejemplo son las reglas del "precario *status quo*" al que se refería el presidente Kennedy en la crisis de los misiles. Donde el ambiente internacional contiene situaciones no negociables, las organizaciones enfrentan incertidumbres que tratan de controlar mediante el diseño de *escenarios estándar* de contingencias, para los que se preparan cuidadosamente. Por ejemplo, el escenario estándar para el Mando Táctico de la Fuerza Aérea implica el combate con aviones enemigos. Se diseñan los aviones y se entrena a los pilotos para enfrentar esta clase de problema. Que estos preparativos no sean tan trascendentes como las contingencias más probables ha tenido poco impacto en el escenario.

6. *La búsqueda dirigida a los problemas*. Donde las situaciones no pueden ser identificadas como normales, las organizaciones emprenden una búsqueda. El estilo de búsqueda y la solución están determinadas en gran medida por las rutinas existentes. La búsqueda organizacional de medidas alternativas se caracteriza por estar orientada a problemas: se centra en el descontento atípico que hay que evitar. Su estrategia intelectual es simple: se investiga primero el síntoma y después se averiguan las alternativas disponibles. La investigación descubrirá tendencias que a su vez dependen de otros factores tales como el conocimiento especializado o la experiencia profesional y los patrones de comunicación.

7. *El aprendizaje y el cambio organizacional*. Los parámetros del comportamiento de una organización persisten a lo largo del tiempo. Cuando tienen que responder a problemas extraordinarios, la investigación y las rutinas de las organizaciones evolucionan, con el fin de asimilar las situaciones nuevas. De esta manera el aprendizaje y el cambio provienen en gran medida de los procedimientos existentes. Sin embargo, pueden ocurrir cambios abruptos en las organizaciones. Hay condiciones que hacen más probables los cambios drásticos. 1) Periodos de festín presupuestal. Normalmente, las organizaciones devoran sus abundantes recursos presupuestales comprando artículos innecesarios. En este sentido, si están comprometidos con el cambio, los dirigentes que controlan el presupuesto pueden usar los fondos extra para cambiar la organización. 2) Periodos prolongados de hambruna presupuestal. La hambruna de un solo año normalmente no induce cambios en la estructura organizacional, aunque algunos programas pierdan eficacia, pero la hambruna prolongada impone reajustes organizativos importantes. 3) Fallas dramáticas en la actuación. El cambio drástico, en la mayoría de los casos, ocurre en respuesta a desastres mayores. Cuando fracasan claramente los procedimientos y repertorios, las autoridades ajenas a la organización exigen cambios, el personal existente es menos hostil a la innovación y los individuos comprometidos con el cambio reemplazan a los miembros clave de la organización.

E. *La coordinación y el control central*. La acción requiere descentralizar las responsabilidades y el poder. Pero los problemas cruzan las jurisdicciones de varias organizaciones. En consecuencia, la necesidad de descentralización choca directamente con la necesidad de coordinación. (Los partidarios por una u otra cara de este dilema –la acción responsable implica el poder descentralizado *vs* la acción coordinada requiere un control central– son responsables en gran parte de las persistentes demandas por una reorganización gubernamental.) Tanto la necesidad de coordinación como la importancia de la política exterior para el bienestar nacional hacen que los líderes del gobierno se ocupen de los procedimientos de las organizaciones entre las que se han distribuidos los problemas y el poder. Las propensiones y rutinas de cada organización pueden verse afectadas por la intervención de los dirigentes del gobierno. Sin embargo, es prácticamente imposible la dirección central y el control sistemático de la actividad organizacional. La relación entre las organizaciones y entre las organizaciones y los dirigentes gubernamentales depende significativamente de distintas variables estructurales: 1) la naturaleza del trabajo, 2) las medidas y la información disponible a los líderes del gobierno, 3) el sistema de recompensas y castigos entre los miembros de la organización, y 4) los procedimientos de asignación de los recursos humanos y materiales. Por ejemplo, en la medida en que las recompensas y los castigos sean distribuidos por las autoridades superiores entre los miembros de una organización, las autoridades pueden ejercer control sobre ellos, especificando los criterios con los que van a evaluar su desempeño. Estos criterios se convierten en exigencias y restricciones que delimitan la actividad de la organización. Pero la restricción es un instrumento burdo de control. La intervención de los dirigentes gubernamentales logra cambiar a veces la actividad de una organización en la dirección deseada, pero menos de lo deseable. Como declaró Franklin Roosevelt, un maestro de la manipulación de las organizaciones gubernamentales:

> El Tesoro es tan grande y tan vasto y sus prácticas están tan arraigadas que encuentro casi imposible lograr la acción y los resultados que quiero...Pero el Tesoro no es comparable con el Departamento de Estado. Hay que vivir la experiencia de

querer cambiar el pensamiento, las políticas y la acción de los diplomáticos de carrera para saber qué cosa es realmente un problema. Pero el Tesoro y el Departamento de Estado juntos no son nada comparados con la Marina... Cambiar cualquier cosa en la Marina es como golpear un colchón de plumas. Golpeas con tu derecha y golpeas con tu izquierda hasta que quedas exhausto, y el maldito colchón sigue exactamente igual que antes[35]

La experiencia de John Kennedy parece haber sido similar: "El Departamento de Estado", declaró, "es un platón lleno de gelatina".[36] Y, para que la revolución lograda por McNamara en el Departamento de la Defensa no sea considerada un vistoso contraejemplo, el reciente rechazo de la Marina a la intervención de McNamara en la adquisición de las armas navales, los F-IIIB, debería ser visto como un antídoto.

F. *Las decisiones de los dirigentes gubernamentales*. La persistencia organizacional no excluye que cambie el comportamiento gubernamental, pues los líderes del gobierno están a la cabeza del conglomerado de organizaciones. Muchas cuestiones importantes implican que ellos decidan qué organizaciones llevarán a cabo qué programa y dónde. De esta manera, la estabilidad en los localismos y los POE de cada una de las organizaciones es coherente con algunos cambios importantes en la conducta de los gobiernos. La gama de estas variaciones es empero definida por los programas organizacionales existentes.

III. ESQUEMA DE INFERENCIA DOMINANTE

Si una nación realiza hoy un cierto tipo de acción, es porque ayer sus organizaciones deben haber seguramente realizado (o haber establecido rutinas para efectuarla) una acción sólo mínimamente diferente. En cualquier punto específico del tiempo, un

[35] Marriner Eceles, *Beckoning Frontiers* (New York, 1951), p. 336.
[36] Arthur Schlesinger, *A Thousand Days* (Boston, 1965), p. 406.

gobierno consta de un cierto conjunto de organizaciones, cada una con sus metas, programas, y repertorios. Las características de la acción gubernamental son consecuencia de las rutinas establecidas y de las elecciones que hicieron con anterioridad los dirigentes gubernamentales frente a diversos programas de acción, siguiendo la información que poseían y estimando los desempeños de las rutinas de los programas. La mejor explicación de la conducta de una organización en un tiempo dado *t* es *t-1*, y la predicción de *t+1* es *t*. El modelo II alcanza poder explicativo al descubrir las rutinas organizacionales y los repertorios que produjeron los resultados que incluyen los acontecimientos problemáticos.

IV. ENUNCIADOS GENERALES

Ya hemos establecido varias proposiciones generales. Para ilustrar con claridad el tipo de proposiciones que emplean los analistas del modelo II, formularemos algunas de ellas más precisamente.

A. *Acción de la organización*. La actividad de los POE y los programas no favorece una adaptación flexible e inteligente a las cuestiones (en los términos del analista). Los más pequeños detalles de acción de las organizaciones están determinados por las rutinas y no por las órdenes de los gobernantes.

1. Los POE son básicamente rutinas para tratar con situaciones estándar. Las rutinas permiten que muchos individuos comunes y corrientes traten día tras día muchos casos sin pensar demasiado y en respuesta a estímulos básicos. Pero esta capacidad regulada para lograr la ejecución adecuada se paga con la estandarización. Si los POE son apropiados, la actuación promedio es mejor que un enfoque idiosincrásico para cada caso (bajo el supuesto de límites fijos de talento, tiempo y recursos). Pero casos específicos, particularmente los casos críticos, que carecen de características

"estándar", se manejan con frecuencia de manera inadecuada o aproximativa.

2. Un programa, es decir, una acción compleja seleccionada entre un breve repertorio de programas, rara vez ha sido diseñado a la medida de la situación específica en la que se va a ejecutar. En el mejor de los casos, el programa es simplemente el más apropiado del repertorio existente.
3. Los repertorios existentes han sido elaborados para situaciones limitadas por sus propios intereses y en función de acontecimientos estandarizadamente posibles; por consecuencia, los programas a la mano para enfrentar una situación concreta suelen resultar inadecuados.

B. *Flexibilidad limitada y cambio incremental*. Las líneas importantes de la acción organizacional son rectas, es decir, el comportamiento en un determinado momento es apenas mínimamente diferente del comportamiento en *t-1*. Las predicciones más simples son las que mejor funcionan: el comportamiento en *t + 1* debe diferir en muy poco del comportamiento actual.

1. Los presupuestos de las organizaciones cambian incrementalmente, tanto con respecto a sus totales como con respecto a sus partidas interorganizacionales. Aunque las organizaciones podrían dividir el dinero disponible cada año repartiendo el pastel de una nueva manera (a la luz de cambios en los objetivos o en el ambiente), en la práctica las organizaciones toman como base el presupuesto del año anterior y lo ajustan incrementalmente. Se deben limitar los pronósticos que precisan de cambios presupuestales importantes en un solo año entre organizaciones o entre unidades dentro de una organización.
2. La inversión de las organizaciones no se detiene en el punto en que los costos "objetivos" sobrepasan a los beneficios.

Los intereses de las organizaciones en los proyectos adoptados impulsan a proseguirlos bastante más allá de donde comienzan las perdidas.

C. *Factibilidad administrativa*. La explicación, el análisis y la predicción, para ser adecuadas, deben incluir la factibilidad administrativa como una dimensión importante. Hay un espacio considerable que los dirigentes escogen (o podrían racionalmente escoger) y la implementación ejecutada por las organizaciones.

1. Las organizaciones son instrumentos burdos. Los proyectos que requieren que varias organizaciones actúen con altos niveles de precisión y coordinación no tienen muchas probabilidades de éxito.
2. Los proyectos que exigen a las unidades organizacionales existentes salir de sus funciones habituales para realizar tareas no programadas previamente, rara vez se logran de la manera en que fueron diseñados.
3. Los dirigentes gubernamentales pueden esperar que cada organización realice su "parte" en términos de lo que la organización sabe hacer.
4. Los líderes gubernamentales pueden esperar información incompleta y distorsionada de cada organización acerca de su parte del problema.
5. Cuando la parte de un problema asignada a una organización es contraria a sus metas existentes, la organización se resistirá a implementar la parte que le corresponde.

V. PROPOSICIONES ESPECÍFICAS.

1. *La disuasión.* La probabilidad de un ataque nuclear está más correlacionada con varios factores organizacionales que con el balance o el desbalance del poder o la estabilidad o la inestabilidad, a la manera de los estrategas del Modelo I. Excepto en

el caso especial de que la Unión Soviética llegara a tener la capacidad creíble de destruir con un solo golpe a los Estados Unidos, la probabilidad de un ataque nuclear está definida en consecuencia por varios factores organizacionales y no tanto por la superioridad o la inferioridad de los EEUU.

Primero. Si ocurre un ataque nuclear, éste resultará de la actividad organizacional de lanzar misiles a cargo de los miembros de un grupo especializado. Para ello es determinante el *sistema de control* del enemigo, es decir, los mecanismos físicos y los procedimientos habituales que determinan quién puede lanzar los misiles y cuándo. Segundo. Son los programas del enemigo para llevar sus fuerzas estratégicas a un *status de alerta* los que determinan la probabilidad de que ocurra un lanzamiento accidental. Al estallar la Primera Guerra Mundial, si el zar ruso hubiera entendido el proceso organizacional que desencadenaba su orden de movilización completa, se habría dado cuenta de que optaba por la guerra. Tercero. Los repertorios de las organizaciones fijan el margen de las opciones realmente posibles para los líderes enemigos. El menú a disposición del zar Nicolas en 1914 tenía dos platos fuertes: la movilización total y la no movilización. La movilización parcial no era una opción organizacional. Cuarto. Como las rutinas de las organizaciones disponen el tablero de juego, el actual emplazamiento de tropas entrenadas y armas nucleares es fundamental. Dado que es más probable que estallen las hostilidades en Berlín que en los demás escenarios de una guerra nuclear, son tan determinantes como el problema del "balance" los hechos del emplazamiento, entrenamiento y equipamiento nuclear técnico de las tropas soviéticas estacionadas en Alemania Oriental -que va a influir en la manera como vean la cuestión los líderes soviéticos al inicio de las hostilidades y en la manera como se implemente la opción elegida.

2. *La posición soviética de fuerza.* La posición soviética de fuerza, es decir, el hecho de que tengan y emplacen ciertas armas

en lugar de otras está determinado por factores organizacionales, tales como las metas y los procedimientos de los servicios militares existentes o las metas y los procesos de los laboratorios de investigación y diseño, en el marco de los límites presupuestales decididos por los dirigentes del gobierno. La fragilidad de la Fuerza Aérea soviética en el aparato militar soviético parece haber sido un elemento decisivo en el fracaso soviético para disponer de una fuerza de bombardeo importante en los años 1950 (razón por la que fallaron las predicciones de la inteligencia americana acerca de que existía una notable "disparidad de bombardeo"). Las fuerzas terrestres soviéticas, cuyos objetivos y procedimientos excluyen una misión intercontinental, controlaron los misiles hasta 1960. Este hecho tuvo mucho que ver con la lenta acumulación soviética de ICBMs (razón por la que fallaron las predicciones norteamericanas de inteligencia acerca de una "disparidad de misiles"). Estos factores organizacionales (el control de los misiles de las Fuerzas Terrestres soviéticas y la obsesión de los servicios de inteligencia por los escenarios europeos) hacen más comprensible el emplazamiento soviético de tantos MRBMs que podrían destruir hasta tres veces los blancos europeos. Los recientes desarrollos armamentísticos, por ejemplo, las pruebas de un sistema de bombardeo fraccional orbital (FOBS) y descargas explosivas múltiples para los SS-9, muy probablemente reflejan la actividad e intereses de un conjunto de organizaciones soviéticas de investigación y desarrollo, más que una decisión de los dirigentes soviéticos de lograr un sistema de armamento para iniciar las agresiones. La atención cuidadosa a los componentes organizacionales del establecimiento militar soviético (Fuerzas de Misiles Estratégicos, Marina, Fuerza Aérea, Fuerzas Terrestres y Defensa Aérea Nacional), las misiones y sistemas de armamento con el que esté relacionado cada componente (un sistema de armamento independiente atiende a la supervivencia como un servicio independiente), y las divisiones presupuestales existentes (que

probablemente son más o menos estables en la Unión Soviética, como suelen ser en todos lados) ofrecen mejoras potenciales en predicciones de mediano y largo plazo.

Modelo III: Política burocrática

Los líderes que se encuentran a la cabeza de las organizaciones no son un grupo monolítico. Cada uno es, en derecho propio, un jugador en un juego central, competitivo. El nombre de este juego es política burocrática: la negociación a través de canales regulados entre jugadores escalonados jerárquicamente en el gobierno. Se puede comprender entonces la conducta gubernamental de acuerdo con un tercer modelo conceptual: ya no como productos organizacionales, sino como desenlaces o resultados de juegos de negociación. En contraste con el modelo I, el modelo de política burocrática no ve un actor unitario, sino muchos actores-jugadores, que no se centran en una cuestión estratégica única sino en diversos problemas nacionales, que tampoco actúan conforme a un conjunto coherente de objetivos estratégicos sino según sus distintas concepciones de metas nacionales, organizacionales y personales. Se trata de jugadores que toman las decisiones del gobierno no según el criterio de la elección racional, sino en ese estira y afloja que es la política.

El aparato de cada gobierno nacional constituye una arena compleja de los juegos nacionales internos. Los dirigentes políticos a la cabeza del aparato, más los hombres que ocupan posiciones en la punta de las organizaciones más importantes, forman el círculo de los jugadores centrales. Ascender a este círculo asegura cierta independencia. La necesaria descentralización de las decisiones para poder actuar en el amplio campo de los problemas de política exterior garantiza que cada jugador tenga una considerable discreción. Así el poder es compartido.

La naturaleza de los problemas de política exterior permite desacuerdos fundamentales entre hombres razonables acerca de qué se debe hacer. Los análisis predicen recomendaciones contrapuestas. Las distintas responsabilidades que pesan sobre los hombros de las diversas personalidades individuales favorecen las diferencias de percepciones y prioridades. Pero tratan cuestiones de primera importancia. Realmente importa qué hace la nación. Una elección errada podría resultar en un daño irreparable. Los hombres responsables se sienten obligados a luchar por lo que ellos creen que está bien. Los hombres comparten el poder y no están de acuerdo acerca de qué hay que hacer. Es decir, las diferencias importan. En este medio es absolutamente indispensable que la política (*policy*) se resuelva por política (*politics*). A veces el hacer nacional resulta del triunfo de un grupo sobre otros. Sin embargo, con mayor frecuencia los diferentes grupos al jalar en direcciones distintas producen una resultante que difiere de lo que alguien pretendió. Las piezas del ajedrez no se mueven simplemente por las razones que sustentan un curso de acción, ni por las rutinas de las organizaciones que facilitan una alternativa, sino por el poder y la habilidad de los promotores y opositores de la acción en cuestión. En esta caracterización se puede ver el vigor de la orientación de la política burocrática. Esta explicación bastaría si en un solo juego se determinaran las decisiones y si los problemas de política exterior surgieran como cuestiones discretas. Pero, la mayoría de los "asuntos", surgen poco a poco, por ejemplo, Vietnam o la proliferación de armas nucleares, llegan fragmentados, un pedazo en un contexto, otro pedazo en otro. Cientos de asuntos compiten por obtener la atención de los jugadores cada día. Cada jugador está obligado a centrarse en su cuota de asuntos para ese día, enfrentarlos y pasar a los que siguen. De esta manera, simultáneamente la naturaleza de las cuestiones y el ritmo al que se realiza el juego, provocan que las "decisiones" y "acciones" del gobierno sean *collages*. Las elecciones de un solo jugador, los

resultados de juegos menores, los resultados de juegos importantes y las "metidas de pata" todos estos pedazos, cuando son pegados sobre la misma tela, constituyen el comportamiento gubernamental frente a una cuestión.

Concebir las medidas de seguridad nacional como desenlace político contradice tanto la imaginación pública como la ortodoxia académica. Se dice que las cuestiones vitales de la seguridad nacional son demasiado importantes para que se decidan según juegos políticos. Deben estar "por encima" de la política. Acusar a alguien de "jugar a la política en los asuntos de seguridad nacional" es una acusación muy seria. Lo que el convencimiento público demanda se ve reforzado por la inclinación académica hacia la elegancia intelectual. La política interior es un desastre; más aún, según la doctrina imperante, la politiquería carece de sustancia intelectual. Como tal, es materia de chismes para periodistas, y no de investigación seria. Memorias ocasionales, anécdotas de relatos históricos y detallados estudios de caso demuestran lo contrario. Y la mayor parte de la literatura de política exterior descalifica a la política burocrática. Más que en ningún otro asunto, es enorme el abismo entre la literatura académica y la experiencia de los gobernantes.

Paradigma de la política burocrática[37]

I. Unidad básica de análisis: la política como resultado político

Las decisiones y acciones de los gobiernos son esencialmente desenlaces políticos. Son resultados porque lo que ocurre no ha sido escogido en tanto solución a un problema, sino porque es consecuencia de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre diversos miembros del gobierno, cada

[37] Este paradigma depende del pequeño grupo de analistas que han comenzado a llenar el hueco. Mi fuente principal es el modelo implícito en la obra de Richard E. Neustadt, aunque su atención en la acción presidencial se ha generalizado a un interés en las medi-

uno de los cuales observa diferentes aspectos de una cuestión. Son políticos, en el sentido de que la actividad que da origen a los resultados puede ser caracterizada como negociación. Tomando el concepto de Wittgenstein de "juego", la conducta nacional en asuntos internacionales puede entenderse como el resultados de juegos intrincados y sutiles, simultáneos y sobrepuestos, entre jugadores cuyas posiciones, ordenadas jerárquicamente, constituyen el gobierno.[38] Estos juegos no se juegan al azar ni por placer. Están estructurados por canales reguladores y los atareados funcionarios se ocupan de los asuntos bajo fuerza de fechas. Las movidas de este juego de ajedrez deben entonces explicarse en términos de negociación entre jugadores que poseen un poder separado y desigual sobre piezas particulares y que persiguen objetivos diferentes con sus distintas jugadas dentro de subjuegos distinguibles.

das políticas como los resultados de la negociación política entre varios jugadores independientes, entre los que el presidente no es más que una "superpotencia" entre otros poderes menores pero dignos de consideración. Como sostiene Warner Schilling, los problemas importantes son de una dificultad tal que las incertidumbres y diferencias con respecto a las metas, alternativas y consecuencias son inevitables. Esto hace necesario lo que Roger Hilsman describe como el proceso del conflicto y la formación del consenso. Las técnicas empleadas en este proceso con frecuencia se parecen a aquellas que se usan en las asambleas legislativas, aunque la caracterización de Samuel Huntington del proceso como "legislativo" enfatiza demasiado la igualdad de los participantes y no la jerarquía que estructura el juego. Más aún, mientras que para Huntington es el ejecutivo quien define la política exterior (al revés de la política militar), este paradigma sostiene que las actividades que describe como legislativas son características del proceso por medio del que se realiza la política exterior.

[38] La metáfora teatral del escenario, los papeles y los actores es más común que esta metáfora de juegos, posiciones y jugadores. Sin embargo, la rigidez que connota el concepto de "papel", en el sentido teatral de actores que recitan líneas establecidas y también en el sentido sociológico de respuestas establecidas a situaciones sociales específicas hace más útil el concepto de juegos, posiciones y jugadores para este análisis de participantes activos en la determinación de la política nacional. Las objeciones a la terminología sobre la base de que "juego" connota algo poco serio pasa por alto la aplicación del concepto a los más serios problemas en la filosofía de Wittgenstein y también en la teoría contemporánea del juego. La teoría del juego normalmente trata acerca de juegos estructurados con mayor precisión, pero el examen de Wittgenstein del "juego del lenguaje" en el que los hombres usan palabras para comunicarse es bastante análogo a este análisis del juego menos especificado de la política burocrática. Véase Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations*, y Thomas Schelling, "What is Game Theory?" en James Charlesworth, *Contemporary Political Analysis*.

II. Marco conceptual

A. *Jugadores en posiciones*. El actor no es ni una nación unitaria, ni un conglomerado de organizaciones, sino más bien un cierto número de jugadores individuales. Los grupos de estos jugadores son los agentes de las decisiones y acciones gubernamentales particulares. Los jugadores son hombres que ocupan un puesto, que tienen una posición.

Los individuos se vuelven jugadores en el juego de la política de seguridad nacional al ocupar una posición clave dentro del gobierno. Por ejemplo, en el gobierno de los Estados Unidos, los jugadores incluyen a los "Jefes": el presidente, los secretarios de Estado, la Defensa y el Tesoro, el director de la CIA, los jefes de personal y, desde 1961, el asesor especial para Asuntos de Seguridad Nacional;[39] los "funcionarios", a saber, el equipo de cada jefe; los "indios", que son los funcionarios designados y el personal permanente de cada uno de los departamentos y dependencias del gobierno; los "Jugadores ad hoc": actores que participan en el juego más amplio del gobierno (especialmente los "influyentes del Congreso"), los miembros de la prensa, los portavoces de grupos de interés importantes (especialmente el "establishment" bipartidista de la política exterior dentro y fuera del Congreso), y los suplentes de cada uno de estos grupos. Otros miembros del Congreso, la prensa, los grupos de interés y el público forman círculos concéntricos alrededor de la arena central –círculos que demarcan los límites dentro de los cuales se realiza el juego.

La capacidad de acción de los jugadores está definida por la posición que ocupan. Las ventajas y desventajas con las que cada jugador juega en varios juegos, dependen de su posición. También

[39] La inclusión del asesor especial del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional en la categoría de los "Jefes" y no en la de los "Funcionarios" puede ser debatible. En realidad es un superfuncionario y también casi un jefe. Su posición no tiene ninguna autoridad estatutaria. Depende especialmente de que sean buenas sus relaciones con el presidente y los secretarios de Defensa y Estado. Sin embargo, controla un curso de acción genuina. La decisión de incluirlo entre los jefes refleja mi opinión de que la función de Bundy se está institucionalizando.

depende de su posición todo un conjunto de obligaciones en el desempeño de sus tareas. Las dos caras de esta moneda están ilustradas en la posición del moderno Secretario de Estado. Primero, formalmente y a veces de hechos, es el depositario principal del juicio político en las cuestiones político-militares de la política exterior contemporánea y, en consecuencia, es uno de los consejeros personales más importantes del presidente. Segundo, es el colega de otros consejeros presidenciales en los asuntos de política exterior, es decir, el Asesor Especial para Asuntos de Seguridad Nacional y los secretarios de Defensa y del Tesoro. Tercero, es el diplomático estadounidense de más alto rango para las negociaciones importantes. Cuarto, funge como voz del gobierno ante el Congreso, el país y el mundo. Finalmente, es el "Sr. Departamento de Estado" o el "Sr. Relaciones Exteriores", "conductor de los funcionarios, portavoz de sus causas, guardián de sus intereses, juez de sus disputas, superintendente de su trabajo, maestro de sus carreras."[40] Pero no es primero una cosa y luego la otra. Debe desempeñar todas estas funciones simultáneamente. Su actuación en una área afecta su prestigio y poder en las otras. Su perspectiva específica, resultante de su trabajo diario –la relación de su departamento con otras oficinas del exterior– entra en conflicto con el encargo presidencial de ser el coordinador de las varias perspectivas discrepantes. Su necesaria cercanía con el presidente limita la medida y la fuerza con la que puede representar y defender a su departamento. Cuando cede ante el secretario de Defensa en lugar de luchar por la posición de su departamento –cosa que sucede con frecuencia– pone a dura prueba la lealtad de sus funcionarios. Cómo resuelve el secretario estos conflictos depende no sólo de la posición sino también de la personalidad del jugador que ocupa la posición.

[40] Richard E Neustadt, testimonio, Senado de los EE.UU., Comité de Operaciones Gubernamentales, Subcomité del personal de Seguridad Nacional, *Administration of National Security*, 26 de marzo, 1963, pp. 82-83.

Los jugadores también son personas, los metabolismos de los hombres difieren. El núcleo de la mezcla que es la política burocrática corresponde a la personalidad. La manera como cada hombre se las arregla para aguantar la presión, el estilo básico de actuar de cada jugador, la complementariedad o la contradicción entre personalidades y estilos en los círculos cerrados de decisión son todos componentes esenciales de la mezcla que da origen a las políticas. Más aún, cada persona llega a ocupar su posición con un bagaje que incluye su sensibilidad ante ciertas cuestiones, sus compromisos con varios programas, su actitud personal y sus deudas con varios grupos de la sociedad.

B. *Prioridades, percepciones y cuestiones particularistas*. Las respuestas a las preguntas: "¿Cuál es la cuestión?" y "¿Qué hay que hacer?" cambian según la posición desde donde se las considera. En efecto, los factores del "localismo organizacional" influyen también en los jugadores que ocupan las posiciones de mando de estas organizaciones. Para poder motivar a los miembros de su organización, un jugador debe identificarse con la orientación de la organización en su conjunto. Los juegos en los que puede participar y las ventajas con las que juega acentúan sus presiones. De esta manera, una vez que se conoce cuáles son las percepciones a las que un jugador se inclina en razón de la posición que ocupa, es posible en muchos casos predecir con bastante certeza la postura de un jugador. Pero su propensión por una cierta manera de percibir la realidad pasa por el filtro del acervo de recursos que los jugadores traen consigo a las posiciones. Para muchas predicciones, por lo tanto, es necesario conocer la susceptibilidad de un jugador a las presiones y los recursos que posee.

C. *Los intereses, las ganancias y el poder*. Se juegan los juegos para determinar el resultado. Pero los resultados promueven o bloquean la concepción que cada jugador tiene del interés nacional, de los programas específicos con los que está comprometido, del bienestar de sus amigos y la realización de sus intereses per-

sonales. Estos intereses sobrepuestos constituyen las apuestas por las que se juegan los juegos. La habilidad de cada jugador para jugar con éxito depende de su poder. El poder, es decir, la capacidad de influir efectivamente en los resultados políticos, es una mezcla de por lo menos tres elementos: ventajas en la negociación (derivadas de la posición de autoridad y de sus obligaciones formales, del respaldo institucional, de los electores, de la experiencia y el status), la habilidad y voluntad de usar las ventajas en la negociación, y las percepciones que los otros jugadores tienen de los primeros dos componentes. El poder invertido sabiamente otorga la reputación de ser eficaz. La inversión desafortunada agota tanto las reservas de capital como la reputación. Por esto cada jugador debe escoger las cuestiones en las que puede jugar con una probabilidad razonable de éxito. De todos modos no es suficiente el poder de un jugador para garantizar resultados satisfactorios. Las necesidades y los miedos de cada jugador se extienden a muchos otros jugadores. El producto final es el más intrincado y sutil de los juegos conocidos por el hombre.

D. *El problema y los problemas*. No se encuentran "soluciones" a los problemas estratégicos con analistas distantes y concentrados fríamente en *el* problema. Por el contrario, las fechas límite y la dinámica de los sucesos plantean problemas durante el desarrollo de juegos y exigen decisiones de los atareados jugadores que actúan en contextos que modifican los aspectos del problema. Los problemas de los jugadores son a la vez más estrechos y más amplios que *el* problema estratégico. Cada jugador no centra su atención en todo el problema estratégico, sino en la decisión que debe tomar aquí y ahora. Cada decisión comporta serias consecuencias no sólo para el tratamiento del problema estratégico sino para las ganancias de la organización, así como para los beneficios personales y la reputación de cada jugador. Por esto, suele ser muy ancha la brecha que se abre entre los problemas que el jugador tiene que resolver y el problema que estudia el analista.

E. *Canales de acción*. Los juegos de negociación no proceden al azar. Los canales de acción, es decir, las vías establecidas para actuar según los tipos de cuestiones, estructuran el juego preseleccionando a los jugadores más importantes, determinando su entrada en el juego y distribuyendo las ventajas y desventajas de cada juego. De manera más decisiva, los canales determinan "quién lleva la acción", esto es, los "indios" de cada departamento que se encargan de realizar lo que se decida. Es así que las decisiones de compra de armas se toman dentro del proceso establecido de presupuestación anual; las peticiones de las embajadas para emprender una cierta acción se responden según rutinas de consulta y autorización del Departamento de Estado, de Defensa y de la Casa Blanca. Cuando los militares solicitan instrucciones (respecto de la asistencia permanente, respecto de las operaciones durante la guerra), sus solicitudes son redactadas por el ejército en consulta con la oficina de los secretarios de Defensa y de Estado y con la Casa Blanca. Las respuestas a las diversas crisis son discutidas por la Casa Blanca, el departamento de Estado, el de Defensa, la CIA, y jugadores *ad hoc*; los discursos políticos importantes, especialmente los que pronuncia el presidente y también los de otros jefes, reciben autorización a través de canales previamente establecidos.

F. *La acción como política*. Las decisiones y las acciones del gobierno no son la elección calculada de un grupo unitario ni el resumen formal de las preferencias de los líderes. El contexto de poder compartido, con participantes que tienen juicios propios y diferenciados acerca de la importancia de ciertas elecciones, es el factor que determina que la política sea el mecanismo de decisión. Es preciso notar el ambiente en que se juega el juego: hay una tremenda incertidumbre acerca de qué hacer, acerca de la necesidad de hacer algo y acerca de las consecuencias de cualquier cosa que se haga. Estas características obligan a los hombres responsables a convertirse en jugadores activos. El *ritmo de*

juego -cientos de cuestiones, numerosos juegos y múltiples canales- obliga a los jugadores a luchar para "obtener la atención de otros", para hacer que "vean los hechos", para lograr que "tengan tiempo de pensar seriamente en la cuestión mayor". La *estructura del juego* -el poder compartido por individuos con responsabilidades diversas- confirma el sentimiento de cada jugador de que los "otros no ven mi problema" y "es necesario que los otros se convenzan de que la cuestión debe ser examinada desde un punto de vista menos localista." Las *reglas del juego* -aquél que dude pierde su oportunidad de jugar en este momento y aquél que no esté seguro de su recomendación será superado por los que sí están seguros- presionan a los jugadores a tomar partido en cuestiones muy comprometidas y los empujan a jugar. Las *recompensas del juego* -la efectividad, es decir, el impacto en los resultados como la medida inmediata de la actuación- favorece el juego rudo. Así, la mayoría de los jugadores llegan a pelear para "obligar al gobierno a hacer lo correcto." Las estrategias y tácticas empleadas en estos juegos son bastante similares a las formalizadas por los teóricos de las relaciones internacionales.

G. *Corrientes de resultados*. Las decisiones o acciones gubernamentales surgen como *collages* formados por acciones individuales, por resultados de juegos mayores y menores, y por ciertas trampas y chapucerías. Se fabrican pieza por pieza resultados que jamás habría escogido un actor y que jamás habrían surgido de la negociación en un solo juego. Para entender el resultado, es preciso descomponerlo en sus partes.

III. PATRÓN DOMINANTE DE INFERENCIA

Si una nación ejecutó una acción, la acción fue el resultado de la negociación que se llevó a cabo entre individuos y grupos dentro del gobierno. El resultado incluye entonces *logros* de grupos comprometidos con una decisión o acción, y consecuencias globa-

les producidas por la negociación efectuada entre grupos con po-
siciones bastante diferentes y con juego rudo. El poder de expli-
cación del modelo III se cumple al revelar que el estira y afloja
entre varios jugadores, que tienen distintas percepciones y priori-
dades y que centran su atención en diversos problemas, es el pro-
ceso que está al origen de los resultados que constituyen la acción.

IV. Enunciados generales

1. *Acción e intención.* La acción no presupone la intención.
Es excepcional que la suma de las conductas de los miembros de
un gobierno ante determinada cuestión sea resultado de la inten-
ción de un individuo o grupo. Más bien individuos aislados con
intenciones diferentes aportaron piezas que terminaron por con-
figurar un resultado distinto al que cada uno singularmente ha-
bría escogido.

2. *"El lugar que ocupas depende del lugar en que te sientas."*[41]
Las diversas exigencias que presionan a cada jugador moldean sus
prioridades, percepciones y cuestiones. Con respecto a algunas
cuestiones, por ejemplo, presupuestos y decisiones de compras, la
postura de un jugador particular se puede predecir con certeza a
partir de la información que se tenga respecto de su puesto (asien-
to). En la notoria controversia acerca de los B-36, nadie se sor-
prendió del juicio del almirante Radford: "el B-36, bajo cualquier
teoría de guerra, significa un mal negocio para la seguridad nacio-
nal," juicio contrario a la opinión del secretario de la Fuerza Aé-
rea, Symington, que decía que "un B-36 con una bomba A puede
destruir objetivos lejanos que las fuerzas de tierra tardarían años
en destruir."[42]

3. *Jefes e indios.* El aforismo tiene también una aplicación ver-
tical. Las presiones sobre el presidente, los jefes, los funcionarios

[41] Fue, creo, Don K. Price quien enunció primero este aforismo.

[42] Paul Y. Hammond, "Super Carriers and B-36 Bombers", en Harold Stein (edit.), *American Civil-Military Decisions* (Birmingham, 1963).

y los indios son bastante diferentes. Las cuestiones de política exterior que puede atender el presidente están limitadas: en primer lugar por su agenda repleta, la necesidad de atender primero a lo que viene enseguida. Su problema principal estriba en averiguar cuál es el aspecto principal de las cuestiones de rutina que reclaman su atención, en tener libertad de acción hasta que el tiempo haya aclarado las incertidumbres y en evaluar los riesgos relevantes de su eventual acción.

Los directivos de la política exterior atienden comúnmente a la cuestión más urgente del día, aunque puedan conseguir que el presidente y otros miembros del gobierno presten atención a cuestiones que juzgan importantes. De lo que no pueden estar seguros es de que "el presidente pagará lo que cueste" y que "los otros están dispuestos a arriesgarse". Para ello, deben formar una coalición de poderes realmente influyentes. Deben "darle seguridad al presidente en su decisión sobre el curso de acción correcto.

Sin embargo, son los "indios" quienes terminan por definir la mayor parte de los problemas, por especificar las alternativas e impulsar las propuestas. Los indios luchan con los indios de otros departamentos. Por ejemplo, las luchas entre la oficina de Asuntos de Seguridad Internacional del Departamento de Defensa y la oficina de Asuntos Político-Militares del Departamento de Estado son un microcosmos de la acción que se desarrolla en niveles superiores. Pero el problema principal de los indios es cómo lograr la *atención* de los jefes, cómo lograr que se decida una cuestión y cómo hacer que el gobierno "haga lo correcto".

En la toma de decisiones políticas, por tanto, el problema hacia *abajo* es la disponibilidad de opciones: cómo mantener mi libertad de accion hasta que el tiempo desvanezca las incertidumbres. El problema hacia *los lados* es el compromiso: cómo hacer que otros se comprometan con mi coalición; el problema hacia *arriba* es la seguridad: cómo darle al jefe seguridad para que haga lo que se debe hacer. Se puede parafrasear una aseveración de Neustadt,

aplicable a toda la escalera jerárquica, la esencia de la tarea de un funcionario responsable es inducir a otros para que vean que es necesario hacer lo que la propia evaluación de sus responsabilidades especificas le exigen hacer por sus propios intereses.

V. Proposiciones específicas

1. *Disuasión*. La probabilidad de un ataque nuclear depende básicamente de la probabilidad de que el ataque aparezca como resultado de la política burocrática del gobierno atacante. Primero, ¿qué jugadores tienen el poder de tomar la decisión de lanzar un ataque? Si el poder real para desatar la acción de ataque está controlado por un individuo, entonces un juego menor o el juego central es el crucial. Segundo, aunque la confianza del modelo I en la disuasión nuclear parte de la afirmación de que los gobiernos no buscarán el suicidio, el modelo III trae a la memoria precedentes históricos. El almirante Yamamoto, que diseñó el ataque japonés a Pearl Harbor, expresó sus cálculos con exactitud: "En seis meses o en un año de guerra contra los Estados Unidos e Inglaterra los avasallaré y podré mostrarles una cadena ininterrumpida de victorias; debo empero decirles que, si se prolongara la guerra por dos o tres años, no tengo confianza alguna en nuestra victoria final."[43] Sin embargo Japón atacó. Por lo tanto, se deben considerar tres preguntas. 1) ¿Podría cualquier miembro del gobierno resolver su problema con el ataque? ¿Qué patrones de negociación podrían encontrar su desenlace en el ataque? La diferencia principal entre un balance estable de terror y un balance dudoso puede ser que en el primer caso la mayoría de los miembros del gobierno aprecian completamente las consecuencias del ataque y están en guardia contra este desenlace. 2) ¿Qué corriente de resultados podría llevar a un ataque? ¿En qué punto de esa corriente se ubica la política del atacante potencial? Si los miembros del

[43] Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor*. Stanford, 1962, p. 350.

gobierno de los Estados Unidos hubieran sido sensibles a la corriente de decisiones que llevó al ataque japonés de Pearl Harbor, habrían otorgado alta probabilidad al ataque. 3) ¿De qué manera podrían los errores de cálculo y las confusiones ocasionar chapucerías y engaños que tuvieran como resultado un ataque? Por ejemplo, en una crisis o después del comienzo de una guerra convencional, ¿qué sucede con la información disponible y el poder real de los jugadores del juego central?

Conclusión

Este ensayo obviamente ha abarcado más de lo que ha profundizado. Se ha remitido el lector a obras con desarrollos y síntesis más completas.[44] Sería inadecuado, sin embargo, terminar sin antes enunciar las varias implicaciones del razonamiento expuesto y sin plantear la pregunta acerca de las relaciones que guardan los modelos y sus derivados con la acción real más allá de la explicación. Son cuatro, como mínimo, las implicaciones que pretendía alcanzar esta reflexión. Primero, comprobar la existencia de una pluralidad de marcos de referencia y demostrar que los analistas explican los hechos de manera muy distinta según el modelo empleado. Esto implica que deberían tener mayor conciencia sobre los instrumentos que emplean. Se debe reconocer y explorar el efecto que estos "anteojos" tienen en la sensibilidad del analista para ver aspectos determinados de los hechos: su propensión a formular la interrogante de una manera y no de otra, su examen del problema conforme a ciertas categorías y no otras, su preferencia por determinadas clases de evidencia, y su tendencia a resolver los problemas usando un procedimiento y no otro. Segundo, el argumento implica tener una posición ante el problema del "estado del arte". Al aceptar la caracterización convencional del análisis de política exterior -personalista, no acumulativo y a veces perspicaz- este ensayo rechaza el consejo que busca jus-

[44] *Bureaucracy and Policy*. Próxima Publicación, 1969.

tificar desesperadamente la actual situación de la disciplina, invocando la naturaleza de la empresa analítica, así como el reclamo del "nuevo explorador" que exige una teorización *a priori* de las nuevas fronteras y una incorporación *ad hoc* de "nuevas técnicas".[45] Se exige como primer paso evaluar la producción actual: examinar las explicaciones existentes, articular los modelos conceptuales que se emplearon en la explicación, formular los enunciados básicos, especificar la lógica de las diversas tendencias intelectuales y reflexionar sobre el planteamiento de los problemas. No es difícil insistir en la necesidad de contar de manera sistemática con una mayor cantidad de información, pero el requisito preliminar de formular las preguntas con claridad y conforme a categorías y premisas de modo que sea posible procesar grandes cantidades de información, es todavía un obstáculo fundamental que es preciso superar en el estudio de los problemas más importantes. Tercero, los paradigmas preliminares y parciales, aquí presentados, ofrecen una buena base para volver a examinar seriamente muchos asuntos de política exterior y militar. Los problemas tradicionalmente analizados en los términos del modelo I pueden ser mejor explicados y anticipados si se procede según los modelos II y III.[46] Para analizar totalmente un suceso según los modelos II y III es necesario contar con una gran cantidad de información. Pero las mejoras son posibles, aun en los casos en que la base informativa es muy limitada. Consideremos el problema de predecir el comportamiento de las fuerzas

[45] Por lo tanto mi posición difiere bastante de ambos polos en el reciente "gran debate" acerca de las relaciones internacionales. Mientras que muchos "tradicionalistas", de la clase que Kaplan ataca, adoptan la primera postura y muchos "científicos", de la clase que ataca Bull, adoptan la segunda, esta tercera postura es relativamente neutral con respecto a cualquier cosa que pueda provocar una disputa real. Véase, Hedly Bull, "International Theory: The Case for a Classical Approach", *World Politics* (abril, 1966); y Morton Kaplan, "The New Great Debate: Traditionalism vs. Science in International Relations", *World Politics* (octubre, 1966).

[46] Ahora se están examinando varios problemas en estos términos en el Grupo de Estudios Burocráticos acerca de la Burocracia y la Política del Instituto de Política de la Universidad de Harvard y en la Corporación Rand.

estratégicas soviéticas. A mediados de los años 50, los cálculos al estilo del modelo I daban lugar a predecir que, en poco tiempo, los soviéticos producirían un gran número de bombarderos de largo alcance. Desde la perspectiva del modelo II, tanto la debilidad de la Fuerza Aérea en el aparato militar soviético como la magnitud de las consecuencias presupuestales de tal armamento habrían orientado a los analistas a ponerle un tope a esta predicción. Todavía más, el modelo II habría podido formular un indicador para saber si sucedía el incremento del armamento aéreo, a saber: las luchas que se habrían desencadenado entre los servicios soviéticos por lograr aumentos presupuestales importantes. A finales de los 50 y principio de los 60, los cálculos del modelo I pronosticaron un emplazamiento inmediato, masivo de ICBMs soviéticos. De nuevo, estudiar la cuestión desde el modelo II habría reducido este número porque, en el periodo anterior, los cohetes estratégicos estaban controlados por las fuerzas terrestres soviéticas y no por un servicio independiente y, en el periodo posterior, la operación habría exigido cambios masivos del presupuesto. Hoy en día, las consideraciones del modelo I conducen a que muchos analistas recomienden, como un acuerdo en las próximas negociaciones estratégicas con la Unión Soviética, de no emplazar ABMs, además predicen que es posible una negociación exitosa. Desde el modelo II, la existencia de un programa soviético de ABMs en acción, la fuerza de una organización (Defensa Aérea Nacional) que controla los ABMs y el hecho de que un acuerdo para detener el emplazamiento de ABMs obligaría al desmantelamiento virtual de esta organización hacen mucho menos probable un acuerdo de este tipo. La visión desde el modelo III sugiere que a) debe haber diferencias de opinión considerables entre las percepciones y prioridades de los dirigentes soviéticos acerca de las negociaciones estratégicas; b) cualquier acuerdo afectará las bases del poder de algunos jugadores; y c) los acuerdos que no comporten severos cortes en las fuentes del poder de

algunos jugadores importantes serán más viables y más factibles de negociar. Cuarto, la formulación de paradigmas, aquí propuesta, es apenas un paso inicial. Como tal, deja sin respuesta una larga lista de preguntas fundamentales. En cualquier acción dada, un analista con imaginación debería siempre ser capaz de construir una explicación razonada de la elección realizada por el gobierno. Al imponer o relajar las restricciones del modelo de elección racional (como en las variantes del modelo I) los analistas pueden dar cuenta de cualquier acción como una elección racional.

Pero ¿la *ocurrencia* de esa acción se explica por las razones que declararía un actor racional para elegirla?, ¿cómo puede forzarse al análisis del Modelo I, para que haga contribuciones más sistemáticas acerca de la pregunta por los determinantes de los sucesos? La explicación de *t* en términos de *t*-1, según el modelo II, es efectivamente una explicación. El mundo es contiguo. Pero los gobiernos a veces realizan cambios abruptos. ¿Se puede modificar un modelo de proceso organizacional para indicar dónde es probable el cambio? Si se presta la suficiente atención se debería entender por qué tipos identificables de organizaciones conservan programas y POEs determinados y también cómo un administrador puede mejorar la actuación de su organización. El modelo III nos cuenta un "relato" fascinante. Pero la complejidad del modelo es enorme, la cantidad de información que precisa es abrumadora, y muchos detalles de la negociación pueden ser superfluos. ¿Cómo se puede hacer más simple y serio un modelo así? Obviamente, estos tres modelos no son alternativas mutuamente excluyentes. De hecho los paradigmas resaltan el énfasis particular del marco de referencia: qué destaca y qué deja fuera. En efecto, cada uno centra su atención en una clase de variables, archivando otros factores importantes bajo la cláusula *ceteris paribus*. El modelo I se ocupa principalmente de los "factores de mercado": las presiones e incentivos creados por el "mercado internacional estratégico." Los modelos II y III cen-

tran su atención en el mecanismo interno del gobierno que toma una decisión en un ambiente específico. Pero ¿se pueden analizar estas relaciones más a fondo? Una síntesis adecuada necesitaría construir una tipología de las decisiones y las acciones, para identificar cuáles se podrían estudiar mejor en los términos de un modelo y no en otro. El comportamiento gubernamental no es sino un conjunto de factores relativos a los sucesos en la política exterior. La mayoría de los estudiosos de la política exterior adoptan este enfoque (al menos cuando explican y predicen). Con todo, las dimensiones del tablero de ajedrez, la naturaleza de las piezas, y las reglas del juego -factores que consideran los teóricos de los sistemas internacionales- constituyen el contexto en el que se mueven las piezas. Los resultados de política exterior obedecen al funcionamiento completo de unas determinantes ¿Se pueden identificar las variables principales en ese funcionamiento?

Se puede sugerir tanto una eficaz y parcial síntesis *ad hoc* de los modelos como un esbozo de sus usos para otras actividades además de la explicación, al generar predicciones a partir de cada modelo. La rendición estratégica es un problema importante en las relaciones internacionales y en la historia diplomática. La terminación de las guerras es un área nueva, en desarrollo, de la literatura estratégica. Ambos intereses llevan a los estudiosos a plantear una pregunta central: *¿por qué* se rinden las naciones en un momento determinado? Los historiadores diplomáticos y los estrategas se apoyan en proposiciones implícitas con las que pueden proyectarse hacia adelante para formular predicciones. Así, a riesgo de ser demasiado oportunista –y equivocado– la situación actual (Agosto, 1968) presenta un caso de prueba interesante: ¿Por qué y cuándo se rendirá Vietnam del Norte?[47]

[47] En respuesta a las recomendaciones de varios lectores, lo que sigue reproduce textualmente el trabajo expuesto en las reuniones de la Asociación (Rand, p. 3919), en septiembre, 1968. Ernest R. May contribuyó mucho a esta discusión.

En resumen, los análisis basados en el modelo I aseguran que las naciones se detienen cuando los costos pesan más que los beneficios. Vietnam del Norte se rendirá cuando se dé cuenta "de que prolongar la lucha sólo puede generar costos adicionales sin tener la esperanza de ganancias que los compensen. Esta expectativa será en gran parte consecuencia del ejercicio de fuerza por parte del lado dominante."* Las acciones de los Estados Unidos pueden aumentar o disminuir los costos estratégicos de Hanoi. El bombardeo de Vietnam del Norte aumenta el dolor y por lo tanto aumenta la probabilidad de la rendición. Este enunciado y esta predicción tienen un significado. Es cierto que –"permaneciendo iguales otras cosas"– es más probable que las naciones se rindan si resulta negativo el balance estratégico de costo-beneficio. Las naciones rara vez se rinden cuando están ganando. El enunciado especifica el margen dentro del cual se rinden las naciones. Pero por encima de este amplio margen, la pregunta importante es: ¿por qué se rinden las naciones?

Los modelos II y III centran su atención en la máquina del gobierno por la cual el mercado estratégico internacional debe filtrarse para dar lugar a una rendición. Estos analistas son notablemente menos optimistas acerca de la posibilidad de que la rendición ocurra en el momento en que el cálculo de costo-beneficio se vuelve negativo. Nunca en la historia (esto es, en ninguno de los cinco casos que he examinado) se han rendido las naciones en ese momento. La rendición ocurre en algún momento posterior. El cuándo depende del proceso de las organizaciones y de la política de los jugadores de los gobiernos -en tanto los afecta el gobierno contrario. Más aún, los efectos del poder victorioso sobre la nación vencida no se pueden resumir adecuadamente como aumento o disminución de los costos estratégicos. Imponerle costos adicionales a una nación bombardeándola aumenta las probabilidades de que se rinda. Pero también las puede reducir. Para apreciar el impacto de las acciones de una nación sobre otra se requiere tener alguna idea de la máquina de gobierno sobre la que se ejerce la influencia o la presión. Para pronosticar con mayor precisión, los modelos II y III requieren tener una información mucho más amplia acerca de las organizaciones y la manera de hacer política de Vietnam del Norte que la que está a la disposición del público. Sin embargo, aun con una información pública limitada, los modelos pueden ofrecer indicaciones muy sugerentes.

* Richard Snyder, *Deterrence and Defense* (Princeton, 1961), p. 11. Una presentación más general de esta postura se encuentra en Paul Keeskemeti, *Strategic Surrender* (New York, 1964).

El modelo II examina dos sub-problemas. Primero, haber perdido no es suficiente. El gobierno debe saber que el cálculo estratégico de costo-beneficio es negativo. Pero ni las categorías ni los indicadores de costos y beneficios estratégicos son evidentes. Las fuentes de información sobre ambos suelen ser organizaciones cuyas prioridades y percepciones localistas no facilitan la información o cálculos precisos. La evaluación militar del desempeño militar, los cálculos militares de factores como "la moral del enemigo" y las predicciones militares respecto de "cuándo se volverá el viento en contra" o "cuándo estaremos del otro lado" normalmente son distorsionados. Estos problemas se agudizan en los casos de operaciones de guerrilla, descentralizadas en grado sumo, como en Vietnam. En consecuencia, se subestiman los costos estratégicos. Sólo los costos sumamente visibles pueden influir directamente en los dirigentes sin pasar por el filtro de los canales organizacionales. Segundo, ya que las organizaciones son las que definen los detalles de las opciones y las que ejecutan acciones, la rendición (y la negociación) probablemente implique mucha torpeza en la primera etapa. Ninguna organización puede definir opciones o preparar programas para este acto traicionero. Por esta razón, las primeras iniciativas no se llevarán a cabo de manera coordinada con los actos de las otras organizaciones, por ejemplo, con las fuerzas militares, enviando "señales" contradictorias para el vencedor.

sacuerdo. El argumento principal era que el ataque aéreo simplemente no podía ser quirúrgico.[74] Después de investigar y preguntar todo un día, la Fuerza Aérea había asegurado que no podía garantizar el éxito de un ataque aéreo que tuviera los misiles como único objetivo. La tarde del jueves, el presidente convocó al ExCom en la Casa Blanca. Anunció que provisionalmente elegía el bloqueo y ordenó iniciar los preparativos para hacerlo efectivo desde la mañana del lunes.[75] Aunque después preguntó sobre la posibilidad de un ataque aéreo quirúrgico, parecía compartir la opinión de los expertos que no consideraban ese ataque como opción viable.[76] Tal vez no había aprendido, como creía, la lección de Bahía de Cochinos: "No confiar nunca en los expertos".[77] Pero era información incorrecta. Que nadie hubiera cuestionado ese cálculo durante la primera semana de la crisis plantea una pregunta interesante para una búsqueda posterior. Así, a partir de la decisión inicial del presidente de que era preciso hacer algo, la oposición de McNamara, Robert Kennedy y Sorensen al ataque aéreo, la incompatibilidad entre el presidente y los partidarios del ataque aéreo y una información inexacta dieron pie a formar una coalición que incluía al presidente.[78]

[74] Sorensen, *Kennedy*, p. 686.
[75] *Ibid.*, p. 691.
[76] *Ibid.*, pp. 691-692.
[77] Schlesinger, *op. cit.*, p. 296.
[78] No tenemos suficiente espacio para explicar cómo a partir de esta coalición se llegó a la formal decisión gubernamental el sábado y a la acción el lunes.

CHARLES E. LINDBLOM

3. La ciencia de "salir del paso"*

SUPONGAMOS QUE un administrador recibe la responsabilidad de formular una política para combatir la inflación. Podría comenzar tratando de enlistar en orden de importancia todos los valores, por ejemplo, el pleno empleo, la ganancia razonable, la protección del pequeño ahorrador, la prevención de un desplome en el mercado de valores. Podría después enumerar todos los resultados de las diversas políticas posibles y clasificarlas como más o menos eficientes para lograr un máximo de estos valores. Desde luego esto requerirá una investigación prodigiosa acerca de los valores de los miembros de la sociedad y una cantidad igualmente inmensa de cálculos acerca de qué tanto de cada valor equivale a qué tanto de otro valor. El administrador diseñaría entonces todas las opciones de política posibles. En un tercer paso, procedería a comparar sistemáticamente su conjunto de opciones y a determinar cuál sería la que es capaz de lograr la mayor cantidad de valores.

Al comparar las políticas, podría apoyarse en cualquier teoría disponible que ofreciera generalizaciones respecto de las distintas clases de políticas. Al considerar la inflación, por ejemplo, compararía todas las políticas a la luz de la teoría de precios. Como no hay alternativas que escapen a su análisis, consideraría el control central estricto y la abolición de todos los precios y mercados, así como la eliminación de todos los controles públicos y la libe-

* Publicado originalmente con el título "The Science of Muddling Trough", en *Public Administration Review;* no. XXXIX, 1959, pp. 3417-336. Traducción al español de Margarita Bojalil.

El modelo III sugiere que la rendición no tendrá por qué ocurrir en el momento en que los costos estratégicos sobrepasen a los beneficios, pero tampoco tendrá que esperar a que el grupo de dirigentes decida que se ha perdido la guerra. El problema se puede entender con mayor claridad en términos de cuatro enunciados adicionales. Primero, los partidarios decididos de la guerra, cuyas carreras están muy ligadas a la guerra, rara vez llegan a la conclusión de que los costos sobrepasan a los beneficios. Segundo, desde el inicio de una guerra, varios miembros del gobierno (particularmente quienes por sus responsabilidades son sensibles a problemas diferentes de la guerra, por ejemplo, planificadores económicos o expertos en inteligencia) están convencidos de que la empresa de la guerra es fútil. Tercero, la rendición probablemente será el resultado de un cambio político que refuerza el poder real de este grupo (y le añade miembros que cambiaron de bando) Cuarto, el curso de la guerra, particularmente las acciones del vencedor, pueden influir en las ventajas y desventajas de los jugadores del gobierno perdedor. Así, Vietnam del Norte se rendirá, no cuando cambie la voluntad de sus líderes, sino cuando haya en Hanoi un cambio de líderes (o un cambio de poder real dentro del círculo central.) De qué manera pueden afectar el juego en Hanoi los bombardeos, las amenazas, las promesas o las acciones americanas en el sur es algo sutil, pero no menos crucial. Estos tres modelos podrían obviamente aplicarse a la rendición de otros gobiernos y no sólo al de Vietnam del Norte. Pero dejamos este ejercicio abierto al lector.

ración completa del mercado, examinándolas a la luz de cualquier generalización teórica que pudiera encontrar para fundamentar tales economías hipotéticas. Finalmente, trataría de elegir la que de hecho maximizara los valores.

Una línea alternativa para abordar el problema sería que el administrador se planteara explícita o implícitamente como su principal objetivo la meta relativamente sencilla de mantener los precios estables. Algunas otras metas, por ejemplo, el pleno empleo, son también preferibles, pero terminarían por cuestionar o complicar el principal objetivo. En realidad, el administrador pudo no haber tomado en cuenta otros valores sociales que no eran de su interés en ese momento, y tal vez ni siquiera intentó jerarquizar los pocos valores que había considerado importantes. Si se le presionara, no dudaría en admitir que ha dejado de lado muchos valores pertinentes e ignorado muchas otras posibles consecuencias importantes de sus políticas.

El segundo paso sería describir las relativamente pocas alternativas de política que le vinieron en mente y proceder a compararlas. Por lo común no encontrará un cuerpo teórico suficientemente preciso que le sea útil y le permita ponderar las consecuencias respectivas de las pocas alternativas que tomó en consideración a partir de las políticas que le eran conocidas por controversias anteriores. En cambio, se basará principalmente en el registro de la experiencia anterior que le indica las consecuencias de los pasados pequeños pasos de política para predecir las consecuencias futuras de pasos similares.

Todavía más, encontrará que las alternativas políticas combinan los objetivos o los valores de distintas maneras. Por ejemplo, una política podría ofrecer la estabilidad del nivel de precios al costo de algún riesgo de desempleo; otra podría ofrecer una menor estabilidad de precios pero también un menor riesgo de desempleo. Por lo tanto, en su siguiente paso –la elección final– combinará la elección entre valores y la elección entre los instrumentos conducentes para

realizar los valores. Es evidente que su acercamiento es muy diverso del proceso más mecánico del primer método de decisión de políticas que escogía sólo los medios que mejor cumplieran los fines especificados y jerarquizados previamente. Como los partidarios del segundo enfoque sólo esperan lograr sus metas parcialmente, saben que deberán repetir sin cesar la secuencia que acabamos de describir, a medida que cambian las condiciones y aspiraciones y al mejorar la exactitud de la predicción.

A la raíz o por las ramas

Para problemas complejos, el primero de estos dos enfoques es imposible. Se le puede describir, pero no se le puede utilizar más que para problemas relativamente simples y aun así sólo en forma modificada. Supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tienen, por lo que es absurdo emplearlo como enfoque para elaborar política cuando el tiempo y el dinero que se puede asignar a un problema de política son limitados. Llama, empero, la atención el hecho de que usualmente se instruye a los administradores públicos a que no utilicen el primer método. En realidad, la administración pública tiene, política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar. De hecho, pone en práctica el segundo método.

Curiosamente, sin embargo, en la literatura de la toma de decisiones, el análisis de políticas, la planeación y administración pública se privilegia el primer enfoque, dejando a los administradores públicos que enfrentan decisiones complejas en la posición de practicar lo que muchos predican pero pocos ponen en práctica. Tal vez exagero por el interés de hacer el hincapié necesario en este punto. Ciertamente, la literatura es consciente de

las capacidades limitadas del hombre y de que es inevitable abordar las políticas con un estilo semejante al segundo, pero los intentos por formalizar la formulación racional de las políticas, esto es, por señalar de manera explícita, cuáles son los pasos a seguir en el proceso, usualmente hacen referencia al primer enfoque y no al segundo.[1]

La tendencia a pensar que la formulación de políticas, aun frente a problemas complejos, procede conforme al primer enfoque, se ha fortalecido por la atención que le han prestado y el éxito que han tenido la investigación de operaciones, la teoría estadística de decisiones y el análisis de sistemas. Las características de estos procedimientos, típicas del primer enfoque, son la claridad en el objetivo y su valoración explícita, la amplitud de la visión y, si es posible, la cuantificación de valores para facilitar el análisis matemático. Pero estos procedimientos avanzados siguen siendo en gran medida técnicas apropiadas sólo para resolver problemas de pequeña escala, en los que el número total de variables a considerar es pequeño y los problemas valorativos limitados. Charles Hitch, de la División de Economía de la corporación RAND, uno de los centros más importantes en la aplicación de estas técnicas ha escrito:

> A partir de mi experiencia en RAND y en otros sitios, puedo afirmar con base empírica que la investigación de operaciones es el arte de sub-optimizar, es decir, de resolver algunos de nuestros problemas menores, y que las dificultades aumentan y nuestra competencia especializada disminuye en orden de magnitud a medida que intentamos ascender a un nivel superior de toma de decisiones. El tipo de modelo explícito y simple que usan con tanta eficiencia los investigadores de operaciones puede ciertamente reflejar la mayoría de los factores significativos que influyen en el control del tráfico de un puente, pero la proporción de realidad importante que podemos representar con cualquier modelo o modelos semejantes al estudiar, por ejemplo, una decisión mayor de políticas exterior, parece ser trivial.[2]

[1] James G. March y Herbert A. Simon caracterizan de manera similar la literatura. También dan pasos importantes para describir un modelo menos heróico de toma de decisiones, como se puede ver en los artículos recientes de Simon. Véase *Organizations*, John Wiley and Sons, 1958, p. 137.

En consecuencia, en este trabajo propongo clarificar y formalizar el segundo método, método al que la literatura ha prestado muy poca atención. Éste se podría describir como el "método de las comparaciones limitadas sucesivas". Lo contrastaré con el primer enfoque, que podría llamarse el método racional-exhaustivo u omnicomprehensivo *(rational-comprehensive method)*.[3] De manera más impresionista y breve, se les podría caracterizar respectivamente como el método de irse por las ramas y el método de ir a la raíz. El primero se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente; el segundo parte de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base. Comparemos las características de los dos métodos en los términos más simples.

Racional-exhaustivo (a la raíz)

1a. Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.

[2] "Operations Research and National Planning -A Dissent", 5 *Operations Research* 718, octubre, 1957. Aunque en respuesta a un artículo, Hitch disiente de ciertas anotaciones particulares, se acepta ampliamente su argumento de que la investigación de operaciones es para problemas de bajo nivel. Ejemplos de la clase de problemas a los que se aplica la investigación de operaciones, se encuentran en C.W. Churchman, R.L. Ackoff y E.L. Arnoff, *Introduction to Operations Research*, John Wiley and Sons, 1957; y J.F. McCloskey y J.M. Coppinger (editores), *Operations Research for Management*, vol. II, The John Hopkins Press, 1956.

[3] Supongo que los administradores frecuentemente toman decisiones de políticas y asesoran en la toma de decisiones. Y considero sinónimos la toma de decisiones y la elaboración de políticas para los propósitos de este trabajo.

2a. La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.
3a. La prueba de una "buena" política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.
4a. El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante.
5a. Usualmente se basa en teoría

Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas)

1b. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.
2b. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
3b. La prueba de una "buena" política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).
4b. El análisis es drásticamente limitado:
   i) No se presta atención a posibles consecuencias importantes.
   ii) No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.
   iii) No se presta atención a valores afectados importantes.
5b. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Si damos por hecho que el método de la raíz es conocido y comprensible, intentaremos acto seguido aclarar por contraste su alternativa competidora. Al explicar el segundo método, describiremos cómo la mayor parte de los administradores aborda de hecho las cuestiones complejas, y que el método de ir a la raíz, pretendidamente el "mejor" modelo, en realidad no es operante para cuestiones de políticas complejas, por lo que los administradores se ven obligados a usar el método de las comparaciones limitadas sucesivas.

El entrelazamiento de la valoración y el análisis empírico (1b)

La manera más fácil de entender cómo se incorporan los valores en el método de las comparaciones sucesivas limitadas es ver cómo el método de la raíz con frecuencia se viene abajo a causa de su tratamiento de los valores u objetivos. Es atractiva la idea de que, antes de examinar las opciones de políticas, se establezcan con toda claridad los valores. Pero, ¿qué sucede cuando intentamos abordar de esta manera problemas sociales complejos? La primera dificultad es que ni los ciudadanos, ni los congresistas, ni los administradores públicos están de acuerdo en muchos valores u objetivos fundamentales. Aun si se ha prescrito un objetivo específico al administrador, es muy posible que el desacuerdo se localice en los sub-objetivos. Consideremos, por ejemplo, el conflicto descrito en el estudio realizado por Meyerson y Banfield acerca de la Comisión de Vivienda de Chicago,[4] respecto a dónde situar la vivienda pública –un desacuerdo que ocurría a pesar de que todos compartían el objetivo claro de que había que ofrecer un cierto número de unidades habitacionales públicas en la ciudad. De manera similar entran en conflicto los objetivos al trazar las carreteras, en el control de tráfico, en la administración de los salarios mínimos, en el desarrollo de instalaciones turísticas en parques nacionales o acerca del control de insectos.

[4] Martin Mayerson y Edward C. Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest*, The Free Press, 1955.

Los administradores no pueden evadir estos conflictos basándose en la preferencia de la mayoría, porque no hay preferencias reveladas en la mayor parte de los asuntos públicos y, frecuentemente, no hay preferencias a menos que la discusión pública logre despertar la atención de la ciudadanía hacia la cuestión. Todavía más, se discute si no se debería tomar en cuenta también la intensidad de las preferencias, además del número de personas que prefieren cada alternativa. Ante esta situación, los administradores a menudo se ven obligados a tomar decisiones sobre políticas sin haber podido clarificar previamente los objetivos.

Aun si un administrador se decide a asumir sus propios valores como un criterio de decisión, con frecuencia no sabe cómo jerarquizarlos cuando entran en conflicto. Supongamos, por ejemplo, que un administrador debe asignar nuevas habitaciones a los inquilinos de viviendas que van a ser demolidas. Un objetivo puede ser vaciar los edificios con rapidez, otro encontrar las habitaciones adecuadas para las personas desalojadas, otro evitar problemas con los residentes de otras áreas que no ven con buenos ojos una inmigración masiva, otro usar la persuasión al tratar con todos los interesados, otro es ... etcétera. ¿Cómo puede decidir alguien, aun para sí mismo, la importancia relativa de los valores parcialmente en conflicto? Una jerarquización simple no basta; idealmente, es preciso saber qué tanto de un valor vale la pena sacrificar por algo de otro valor. La respuesta es que normalmente el administrador elige –y debe elegir– entre políticas que combinan estos valores de distintas maneras. No puede primero clarificar sus valores y entonces elegir entre las políticas.

Un tercer punto, más sutil, subyace a los dos primeros. Los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo. Un objetivo puede ser altamente valorado en una circunstancia, otro en otra circunstancia. Si, por ejemplo, un administrador valora en mucho la prontitud con la que su dependencia puede realizar sus proyectos y las buenas relaciones públicas, importa poco cuál de los dos valores potencialmente en conflicto prefiera en abstracto o en general. Pero frente a las cuestiones concretas de políticas, los administradores no pueden esquivar preguntas tales como: bajo el supuesto de que estemos o no cumpliendo con los valores de prontitud y con los valores de buenas relaciones públicas, ¿vale la pena sacrificar un poco de velocidad por una clientela más satisfecha, o mejor arriesgarse a hacer enojar a la clientela para poder proseguir rápidamente con nuestro trabajo? La respuesta a una pregunta así varía con las circunstancias.

El problema del valor es siempre, como lo muestra el ejemplo, un problema de ajustes en el margen. No hay manera de establecer los objetivos o valores marginales más que en términos de políticas particulares. Que se prefiera un valor a otro en una situación de decisión no significa que será preferido en otra situación, en la que sólo se le podría realizar al costo de sacrificar otros valores. Los intentos de jerarquizar u ordenar los valores en términos generales y abstractos de manera que permanezcan constantes de decisión en decisión, terminan siempre por ignorar preferencias marginales importantes. Este tercer punto es muy significativo. Aun si todos los administradores compartieran un mismo ordenamiento de valores, objetivos y limitaciones, les sería imposible formular sus valores marginales en situaciones reales de elección.

Incapaces de formular primero los valores importantes y elegir después entre las políticas para lograrlos, los administradores han de elegir únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de los valores. Un poco paradójicamente, la única manera viable de revelar los valores marginales importantes, incluso los de uno mismo, es describir la política que en una dada circunstancia se escogería para alcanzarlos. A no ser de manera burda y vaga, no conozco ninguna otra manera de describir –o aun de entender– cuáles son mis valoraciones respecto de, digamos, la libertad vs la seguridad, la rapidez

vs la exactitud en las decisiones gubernamentales, o impuestos más bajos *vs* mejores escuelas, que la de describir mis preferencias por ciertas elecciones de políticas específicas escogiendo vez por vez uno de los pares de cada alternativa.

En resumen, hay que distinguir dos aspectos en el proceso de determinación de los valores, tal como ocurre en la realidad. El primero es claro: la valoración y el análisis empírico están entrelazados; esto es, se elige entre valores y entre políticas al mismo tiempo. De modo menos simplista, se elige simultáneamente una política para lograr ciertos objetivos y los objetivos mismos. El segundo aspecto está relacionado con el primero pero es distinto: el administrador centra su atención en valores marginales o incrementales. Esté consciente de ello o no, no le parecen muy útiles para su trabajo las grandes formulaciones generales de objetivos, por lo que en la realidad procede a hacer comparaciones específicas marginales o incrementales. Supongamos que enfrenta dos políticas, *X* y *Y*. Las dos prometen cumplir los objetivos *a,b,c,d* y *e* en la misma medida. Pero *X* le promete algo más de *f* que *Y*, mientras que *Y* le promete algo más de *g* que *X*. Al elegir entre ellas, en realidad se le ofrece la alternativa de una cantidad marginal o incremental de *f* a expensas de una cantidad marginal o incremental de *g*. Los únicos valores que importan a su elección son estos incrementos en los que difieren las dos políticas. Cuando finalmente el administrador escoge entre los dos valores marginales, escoge en realidad entre las políticas.[5]

Por lo que respecta a la discusión de si el intento de clarificar los objetivos con antelación a la elección de las políticas es una operación más o menos racional que el entrelazamiento entre la valoración marginal y el análisis empírico, hay que decir que la diferencia principal estriba en que, de cara a problemas complejos,

[5] La línea de argumento es, por supuesto, una extensión de la teoría de la elección de mercado, especialmente la teoría de la elección del consumidor, a las elecciones de políticas públicas.

la primera operación es imposible e irrelevante y la segunda es posible y pertinente. La segunda es posible porque el administrador no necesita más que analizar los valores en los cuales difieren las varias opciones políticas y no necesita preocuparse por ellos excepto en tanto difieren marginalmente. Su necesidad de informarse acerca de los valores u objetivos se reduce de manera drástica en comparación con la necesidad que plantea el método de ir a la raíz. Y su capacidad de captar, comprender y relacionar los valores no se fuerza hasta el punto de romperse.

Relaciones entre medios y fines (2b)

La toma de decisiones comúnmente se formaliza como una relación de fines-medios: se conciben los medios para ponderarlos y elegirlos a la luz de las metas últimas elegidas con independencia y con anterioridad a la elección de los medios. Ésta es la relación de fines-medios según el método de ir a la raíz. Pero de lo que acabamos de decir se sigue que este tipo de relación fines-medios es posible sólo en la medida en que los valores acordados sean compatibles y estables en el margen. Por tanto, la relación fines-medios suele estar ausente en el método de irse por las ramas, en donde los medios y los fines se escogen simultáneamente. Sin embargo, muchos consideran que es absurdo separarse de la relación fines-medios, en los términos concebidos por el método de ir a la raíz. Les parece que sólo una relación así hace posible determinar si una elección de políticas es mejor o peor que otra. ¿Cómo puede un administrador saber si ha tomado una decisión sabia o errada si no tiene valores u objetivos anteriormente definidos de cara a los cuales juzgar sus decisiones? La respuesta a esta pregunta tiene que ver con la tercera diferencia entre el método de la raíz y el método de la rama: cómo decidir la mejor política.

La prueba de la "buena" política (3b)

Según el método de ir a la raíz, una decisión es "correcta", "buena" o "racional", si se puede demostrar que mediante ella se logra un objetivo específico y se puede además especificar el objetivo sin describir simplemente la decisión. Cuando los objetivos se definen desde el enfoque marginal o incremental de los valores, es posible a veces comprobar que una cierta política logra en realidad alcanzar los objetivos deseados; pero el establecimiento preciso de los objetivos toma casi siempre la forma de la descripción de la política elegida o de una alternativa a la misma. Para mostrar que una política está equivocada no basta ofrecer el argumento abstracto de que no se realizaron con ella los objetivos importantes, hay que proceder a mostrar por qué razón otra política habría de ser preferida.

Hasta aquí, no debería ser dificultoso ver de manera distinta el asunto de la solución de problemas. En efecto, muchos administradores seguramente asentirían que la discusión realmente útil acerca de la corrección de una política es la que lleva a hacer comparaciones entre ella y las otras políticas que se podrían haber elegido. Pero, ¿qué ocurre cuando los administradores no se pueden poner de acuerdo sobre los valores u objetivos, ya sea en términos abstractos o marginales?, ¿cuál es entonces la prueba de una "buena" política? Para el método de ir a la raíz no hay ninguna prueba. Si falla el acuerdo respecto de los objetivos, no hay ningún estándar para medir la "corrección" de una política. Para el método de las comparaciones sucesivas limitadas, la prueba es el acuerdo respecto de la política misma, un acuerdo siempre posible aun cuando no sea posible llegar a un acuerdo respecto de los valores.

Se ha comentado acerca de que el acuerdo del Congreso en cuanto a lo deseable que es ampliar la pensión de vejez se basa tanto en los deseos de los liberales de fortalecer los programas de

bienestar del gobierno federal como en el deseo de los conservadores de reducir la presión de los sindicatos para que haya planes de pensión privados. Si esto es así, se puede ver con toda claridad cómo individuos de diferentes ideologías pueden ponerse de acuerdo en políticas concretas. Los mediadores en los conflictos de trabajo mencionan un fenómeno similar: las partes en disputa nunca podrán ponerse de acuerdo sobre los criterios para dirimir sus conflictos, pero pueden ponerse de acuerdo en proposiciones específicas. De manera similar, cuando el objetivo de un administrador es un medio para alcanzar otro objetivo, es muy probable que se pongan de acuerdo en una política. El acuerdo sobre una medida política se convierte, entonces, en la única prueba viable para determinar su corrección. Si un administrador trata de ir más allá e intenta conseguir el acuerdo del otro sobre los fines, debe ser consciente de que se embarca en una empresa inútil y en una controversia innecesaria.

El acuerdo sobre la política como prueba de la "mejor" política parece ser un sustituto muy pobre para verificar su idoneidad con respecto a sus objetivos; se debe, empero, recordar que los objetivos mismos sólo alcanzan validez final mediante el acuerdo. Por esto, el acuerdo es la prueba de la "mejor" política en ambos métodos. Pero mientras que el método de ir a la raíz exige el acuerdo acerca de los objetivos de la decisión, en particular cuáles de estos objetivos son los que se deben perseguir, el método de ir por las ramas se apoya en el acuerdo dondequiera que ocurra. En este sentido, no es irracional que un administrador defienda la corrección de una políticas, sin poder especificar para qué sirve.

Análisis no exhaustivo (4b)

Idealmente, el análisis racional-exhaustivo no deja fuera nada importante. Ahora bien, resulta imposible tomar en consideración todo lo que es realmente importante, a menos que lo "importan-

te" se defina de manera tan estrecha que el análisis sea en realidad bastante limitado. Las limitaciones de las capacidades intelectuales humanas y de la información disponible acotan la capacidad del hombre y hacen que no pueda ser integral. De hecho nadie puede practicar el método racional-exhaustivo frente a problemas realmente complejos. Por otra parte, cada administrador debe encontrar maneras de simplificar drásticamente la complejidad del problema.

Un administrador que participa en la formulación de la política económica agrícola no puede en principio ser un experto en todas las políticas posibles. Ni siquiera puede entender completamente una sola política. Al diseñar un programa de suelos, no puede anticipar exitosamente cuál sería el impacto de un mayor o menor ingreso de las unidades productivas en, digamos, la urbanización, los lazos familiares, la necesidad eventual de revisar la seguridad social y los problemas consiguientes de impuestos como consecuencia de las nuevas responsabilidades federales en la seguridad social, las responsabilidades municipales de los servicios urbanos. Tampoco puede anticipar, para seguir otra línea de repercusiones, los efectos del programa en los precios de los productos agrícolas en los mercados externos y las implicaciones subsecuentes para las relaciones exteriores, incluyendo aquellas que surgen de la rivalidad económica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. En el método de las comparaciones limitadas sucesivas, la simplificación se logra sistemáticamente de dos maneras. Primero, al limitar las comparaciones entre políticas a aquellas políticas que difieren relativamente en poco de las políticas en curso en la actualidad. Tal limitación reduce de inmediato el número de las alternativas a investigar y simplifica también de manera drástica la naturaleza de la investigación de cada una de ellas. Ya no es necesario emprender la investigación exhaustiva de una alternativa y de sus consecuencias; se requiere sólo estudiar aquellos aspectos en los que la alternativa propues-

ta y sus consecuencias difieren del *statu quo*. La comparación empírica de las diferencias marginales entre políticas alternativas que difieren sólo marginalmente es, por supuesto, la contrapartida de la comparación incremental o marginal de los valores, que fue antes discutida.[6]

Relevancia y realismo

Es observación común el hecho de que en las democracias occidentales los administradores públicos y los analistas de políticas limitan sus análisis en gran medida a las diferencias marginales o incrementales de las políticas, las que a su vez se eligen porque difieren sólo incrementalmente. No lo hacen, sin embargo, tan sólo porque necesiten con urgencia simplificar sus problemas, sino también para ser pertinentes. En efecto, las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales. No se mueven a grandes saltos.

Se ha hablado con frecuencia de la naturaleza incremental del proceso político en los Estados Unidos. Los dos partidos políticos principales coinciden en lo fundamental; ofrecen alternativas a los votantes con diferencias en puntos relativamente pequeños. Ambos partidos favorecen el pleno empleo, pero lo definen de manera apenas distinta; ambos promueven el desarrollo de los recursos hidráulicos, pero en modos ligeramente diferentes; y ambos favorecen el seguro de desempleo, pero no con el mismo nivel de prestaciones. De manera similar, las variaciones de la política de un partido ocurren en gran medida a través de una serie de cambios relativamente pequeños. Se puede constatar que sólo poco a poco se fue aceptando la idea de que era responsabilidad del gobierno hacerse cargo de los desempleados. Este cambio en las posiciones partidarias comenzó a principios de los años treinta y encuentra su culminación con la Ley de Empleo de 1946.

[6] En mi artículo "Policy Analysis", 48 *American Economic Review* 298, junio, 1958, hay una definición más precisa de políticas incrementales y una discusión de si un cambio que a un observador le parece "pequeño" podría no parecerlo a otro.

La conducta de los partidos arraiga a su vez en las actitudes del público elector. Los teóricos políticos saben que la democracia en los Estados Unidos no puede sobrevivir sin un acuerdo fundamental que inhiba de entrada cuestiones potencialmente conflictivas. Esta actitud política conduce a que los debates en torno de las políticas se limiten a diferencias más o menos pequeñas entre ellas.

Dado que el administrador deja de lado las políticas que son políticamente imposibles y por tanto irrelevantes, no es una estrategia caprichosa buscar la simplificación del análisis, examinando únicamente las políticas que difieren sólo de manera incremental. Debido a los límites de conocimiento de los responsables de elaborar las políticas, la simplificación, que centra únicamente la atención en los aspectos susceptibles de pequeñas modificaciones respecto de la política en curso, es el mejor modo de aprovechar al máximo el conocimiento disponible. En efecto, porque las políticas que se toman en cuenta se parecen mucho a las políticas actuales y a las del pasado, el administrador puede contar con buena información y cierta intuición. Por el contrario, las propuestas no-incrementales de políticas resultan ser insignificantes desde el punto de vista político e impredecibles en sus consecuencias.

El segundo método de simplificación del análisis consiste en ignorar posibles e importantes consecuencias de las políticas, así como ignorar valores que podrían ser lesionados por aquellas consecuencias que se dejaron sin consideración. Esto parece revelar una escasez alarmante de comparaciones limitadas sucesivas, pero se puede responder que, aun si por azar se dejaran fuera algunas políticas, esta manera de formular la política es más inteligente que el intento inútil de análisis integral, que rebasa por mucho la capacidad humana. En la realidad, sin embargo, las exclusiones no tienen por qué ser arbitrarias o al azar.

En busca de algún grado de exhaustividad

Supongamos que cada valor al que no presta atención una instancia gubernamental fuera de interés fundamental por lo menos para otra. En este caso, se puede lograr una división útil del trabajo, y ninguna tiene porqué emprender tareas que rebasen sus capacidades. Un sistema semejante sería quizá deficiente porque una instancia podría destruir un valor antes de que la otra entrara en acción para protegerlo o a pesar de sus esfuerzos por protegerlo. Pero la posibilidad de que se pierdan valores importantes existe en cualquier forma de organización, aun en aquellas que intentan abarcar con sus planes más de lo humanamente posible.

La virtud de esta división hipotética del trabajo es que cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su "perro guardián". Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos maneras bastante distintas: primero, revirtiendo los daños realizados por otras instancias; segundo, anticipando y atajando el daño antes de que ocurra. En una sociedad como la estadounidense, en la que los individuos son libres de asociarse para dedicarse a casi cualquier interés común que pudieran tener y en la que las dependencias gubernamentales son sensibles a las presiones de estos grupos, funciona un sistema bastante parecido al que acabamos de describir. Casi cada interés tiene su perro guardián. Sin pretender que cada interés tenga un perro guardián poderoso en todos los casos, se puede decir que el funcionamiento del sistema de intereses suele asegurar la atención cabal a los valores de toda la sociedad más que cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva.

En los Estados Unidos, por ejemplo, ninguna parte del gobierno intenta tener una visión entera de la política de distribución del ingreso. Sin embargo la política evoluciona y responde a una amplia variedad de intereses. A través de un proceso de ajuste mutuo entre grupos de agricultores, sindicatos, municipa-

lidades y consejos escolares, autoridades fiscales, dependencias gubernamentales con responsabilidades en las áreas de vivienda, salud, carreteras, parques nacionales, incendios y policía, se logra una distribución del ingreso que hace posible que los problemas distributivos particulares que pudieran haberse descuidado en algún punto de los procesos de decisión se vuelvan el asunto central en otro punto.

El ajuste mutuo va más allá de las formas explícitas de negociación entre grupos; persiste a través de los impactos respectivos de un grupo con otro aun cuando no estén en comunicación. A pesar de sus imperfecciones y peligros latentes, este proceso ubicuo de ajuste mutuo logra adaptar las políticas a un mayor número de intereses que si fuera un proceso centralizado. Notemos también cómo el esquema incremental de la toma de decisiones encaja con el esquema de presiones múltiples, ya que cuando las decisiones son sólo incrementales –relacionadas de manera muy cercana a las políticas conocidas–, es más fácil para un grupo anticipar la clase de maniobras que el otro podría realizar o reparar el daño inflingido.[7]

El partidarismo y la estrechez de criterio, para usar términos peyorativos, pueden ser algunas veces cualidades de la toma racional de decisiones, pues pueden asegurar que lo que descuide una instancia otra lo contemple y pueden especializar a personal con puntos de vista distintos. Es válida la idea de que el gobierno federal es capaz de lograr una coordinación racional eficaz si cuenta con un conjunto de valores compartido[8] (definiendo "racional" como la práctica del método de ir a la raíz en la toma de decisiones). Pero también es posible lograr un alto grado de coordinación administrativa cuando cada instancia ajusta sus políticas a los intereses de las otras instancias en el curso del proceso fragmentado e inconexo de toma de decisiones que acabo de describir.

[7] La liga entre la práctica del método de las comparaciones limitadas sucesivas y el ajuste mutuo de intereses en un proceso de toma de decisiones muy fragmentado le añade una nueva faceta a las teorías pluralistas del gobierno y la administración pública.

[8] Herbert Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration*, Alfred A. Knopf, 1950, p.434.

A pesar de todas las obvias limitaciones del enfoque incremental en su análisis de las políticas, debido a la exclusión arbitraria y fragmentación que comporta, el método de la rama con frecuencia parece ser superior en mucho al de la raíz. En este método, la exclusión inevitable de factores es algo accidental, no sistemático e indefendible, a diferencia del método de la rama en el que las exclusiones son deliberadas, sistemáticas y defendibles. Idealmente el método de la raíz no excluye nada pero en la práctica no puede evitar hacerlo. El método de la rama no deja de lado necesariamente consideraciones y objetivos de largo plazo. Es claro que deben omitirse valores importantes al considerar las políticas y que a veces la única manera de prestar atención adecuada a los objetivos de largo plazo es desatendiendo las consideraciones de corto plazo. Pero los valores omitidos pueden ser obviamente de largo o de corto plazo.

Sucesión de comparaciones (5b)

El elemento distintivo final del método del irse por las ramas es que las comparaciones, junto con la elección de las políticas, ocurren en una serie cronológica. La política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. La adopción de decisiones de política es en el mejor de los casos un proceso difícil. Ni los científicos sociales, ni los políticos ni los administradores públicos saben todavía lo suficiente acerca del mundo social para evitar los errores que cometen una y otra vez en sus pronósticos sobre las consecuencias de las políticas. Un *policymaker* sabio espera, por consiguiente, que sus políticas logren sólo en parte lo que espera y que, al mismo tiempo,

produzcan consecuencias imprevistas e indeseadas. Por consiguiente, al decidir a través de una *sucesión* de cambios incrementales, evita de diversas maneras errores serios.

En primer lugar, el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final de un problema. Su decisión sólo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. Tercero, es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado –con mayor rapidez que si la política avanzara en trancos más drásticos y espaciados en el tiempo.

Contrastemos este análisis comparativo de cambios incrementales con la aspiración teórica del método de la raíz. El hombre no puede pensar sin clasificar, sin subsumir una experiencia bajo una categoría más general de experiencia. El intento de categorizar lo más posible y de encontrar proposiciones generales que se puedan aplicar a situaciones específicas es lo que yo llamo "teoría". Mientras que el análisis de la raíz depende mucho de la teoría, el método de la rama no. Los analistas que prefieren el método de ir a la raíz dan por hecho que la teoría es la manera más sistemática y económica de utilizar el conocimiento pertinente para entender un problema específico. Aun concediendo este supuesto, el triste hecho es que no tenemos teoría adecuada para aplicarla a problemas en ninguna área de políticas, aunque la teoría sea más adecuada en algunas áreas –como la política monetaria, por ejemplo– que en otras. El análisis comparativo, que conlleva el método del irse por las ramas, es una alternativa sistemática a la teoría.

Supongamos que un administrador deba elegir entre un pequeño grupo de políticas que difieren sólo incrementalmente entre

sí y respecto de la política actual. Podría tener la aspiración de "entender" cada una de las alternativas por ejemplo, conocer todas las consecuencias de cada aspecto de cada política. En este caso, necesitará por supuesto la teoría. En los hechos, sin embargo para los propósitos de la toma de decisiones, necesita conocer sólo las consecuencias de cada uno de los aspectos en los que las políticas difieren una de otra. Para esta aspiración mucho más modesta, no necesita la teoría (aunque le podría ser de gran ayuda, si la tuviera), porque puede proceder a aislar las diferencias probables examinando las consecuencias diferentes de las políticas pasadas. Se trata de un programa factible porque puede basar sus observaciones en una larga secuencia de cambios incrementales.

Por ejemplo, sin una teoría social más acabada de la delincuencia juvenil que la que los especialistas han elaborado hasta ahora, uno no puede de ninguna manera entender cómo una variedad de políticas públicas digamos de educación, vivienda, recreación, empleo, relaciones interétnicas y policía podrían favorecer o prevenir la delincuencia. Ahora bien, sin un conocimiento semejante no se puede obtener la visión total del problema que prescriben los modelos del método de la raíz. En contraste, si uno quiere meramente poner en juego el conocimiento que es suficiente para elegir entre un pequeño grupo de políticas similares –políticas alternativas de procedimientos judiciales para jóvenes infractores– se pueden analizar comparativamente los resultados que alcanzaron decisiones políticas similares en el pasado.

Teóricos y prácticos

Esta diferencia explica –al menos en algunos casos– porqué el administrador con frecuencia siente que el consultor externo o el especialista académico no le es de gran ayuda, y porqué el académico, a su vez, insiste en la necesidad de más teoría. También explica por- qué un administrador se siente frecuentemente

más seguro cuando sigue sus propias intuiciones que cuando se guía por el consejo de los teóricos. Los teóricos con frecuencia le piden al administrador tomar el camino menos directo para resolver sus problemas; en efecto, le piden que se rija según los mejores cánones del método científico, cuando el administrador sabe que la mejor teoría disponible no funciona tan bien como las comparaciones incrementales, más modestas. Los teóricos no se dan cuenta de que con frecuencia el administrador en realidad está operando con un método sistemático. Sería tonto llevar esta explicación demasiado lejos, ya que a veces los decisores prácticos ni tienen un enfoque teórico ni utilizan las comparaciones sucesivas, ni ningún otro método sistemático.

Puede valer la pena hacer hincapié en que la teoría es a veces de una utilidad extremadamente limitada en la elaboración de políticas al menos por dos razones bastante diferentes. La teoría se nutre de hechos; se puede construir la teoría si se reúne una gran cantidad de observaciones. Y normalmente no es lo bastante precisa para aplicarla al proceso de las políticas que se desarrollan en cambios pequeños. Por el contrario, el método comparativo no tiene una necesidad tan grande de datos y dirige la atención del analista sólo a aquellos datos que son importantes para las elecciones finas que debe realizar el decisor.

Con respecto a la precisión de la teoría, la teoría económica es un buen ejemplo. Predice que una economía sin dinero y sin precios asignará erróneamente los recursos en ciertas áreas específicas. Pero este descubrimiento tiene que ver con una alternativa muy lejana a la clase de políticas que los administradores enfrentan y en las que necesitan ayuda. Por otra parte, no es lo bastante precisa para predecir las consecuencias de las políticas que limitan las fusiones de empresas, y ésta es la clase de cuestión en la que necesitan ayuda los administradores. Sólo en áreas relativamente restringidas la teoría económica alcanza suficiente precisión como para ayudar concretamente a resolver las cuestiones de política.

Su utilidad en la toma de decisiones es siempre tan limitada que necesita complementarse con el análisis comparativo.

La comparación sucesiva como sistema

Las comparaciones limitadas sucesivas son un método o un sistema. No es el fracaso de un método por el que tengan que pedir perdón los administradores. Esto no quita que sean muchas sus imperfecciones, cosa que no hemos explorado en este trabajo. Por ejemplo, el método no tiene un mecanismo interno que garantice que se preserven todos los valores importantes. Por otra parte puede llevar al decisor a no tomar en cuenta políticas excelentes solamente porque la cadena de los pasos sucesivos de las políticas no las contempla. Es preciso decir, por consiguiente, que bajo este método, como también bajo algunas de las variantes más finas del método de la raíz –la investigación de operaciones, por ejemplo– se formularán políticas absurdas tanto como políticas sabias.

¿Por qué entonces molestarse en describir el método con todo detalle, como lo hemos hecho? Porque es, de hecho, un método usual para formular políticas, y es la herramienta en la que pueden confiar más los administradores y los analistas de políticas para resolver problemas complejos.[9] También porque, en muchas cir-

[9] En otra parte he explorado este mismo método de creación de políticas tal como lo practican los analistas políticos académicos ("Policy Analysis". 48 *American Economic Review* 298 [junio, 1958]). Aunque se le ha presentado aquí como un método para administradores públicos, no resulta menos necesario para analistas más alejados de cuestiones políticas inmediatas. A pesar de las tendencias de éstos a describir sus propias empresas analíticas como si fueran el método racional-exhaustivo, basándose especialmente en la teoría. De igual manera, es inevitable recurrir a este mismo método en la resolución personal de problemas, donde es difícil a veces separar los medios de los fines, donde las aspiraciones y los objetivos están en desarrollo constante y donde es urgente simplificar drásticamente la complejidad del mundo real si se pretende resolver los problemas en el tiempo que es posible dedicarles. Para un economista acostumbrado a manejar el concepto marginal o incremental en los procesos de mercado, la idea central en el método es que tanto la evaluación como el análisis empírico son incrementales. Es por esto que en otros artículos me he referido al método como "el método incremental".

cunstancias, será superior a cualquier otro método disponible de toma de decisiones para resolver problemas complejos, y ciertamente superior al intento fútil de lograr una comprensión sobrehumana. La reacción del administrador público a la exposición del método no será tanto el que ha descubierto algo nuevo como el que ha entendido mejor un método conocido. Pero al volverse más conscientes en su práctica de este método, los administradores podrían hacerlo con mayor habilidad y saber cuándo extender o limitar su uso. (En efecto, es un método que practican, aunque no logren bien a bien explicarse por qué hay opiniones en extremo polarizadas sobre su manera de "salir del paso" *–muddling through–*, que a veces se considera una forma muy fina de solución de problemas y a veces ni siquiera se le considera un método. Yo sospecho que si existe un sistema en lo que se conoce como "salir del paso", es este método.)

Una de las consecuencias incidentales de la clarificación del método es entender por qué los administradores tienden a sospechar que un consultor no hable pertinente y responsablemente cuando en realidad, de acuerdo con toda la evidencia objetiva ordinaria, podría estarlo haciendo. El problema está en el hecho de que la mayoría de nosotros estudia los problemas de políticas dentro de un marco de referencia integrado por su visión de una cadena de elecciones de políticas sucesivas efectuadas hasta el presente. La opinión de uno acerca de las políticas adecuadas (respecto, digamos, al control del tráfico urbano) está influida en gran medida por el propio conocimiento de los pasos incrementales realizados hasta el presente. Un administrador posee un conocimiento muy personal de la historia de decisiones pasadas que los "extraños" no comparten, razón por la cual su opinión y la del "extraño" diferirán en maneras que pueden parecerles difíciles de entender. Aunque aparentemente ambos hablen con inteligencia, a cada uno le parecerá insatisfactorio el análisis del otro. La pertinencia de la cadena de sucesión de políticas resulta aún más clara

cuando un norteamericano trata de discutir, digamos, las políticas antimonopolio de un suizo, porque las cadenas de políticas en los dos países son asombrosamente diferentes y, en consecuencia, los dos individuos han organizado su conocimiento de maneras muy distintas.

Si este fenómeno es una barrera para la comunicación, entenderlo promete un enriquecimiento de la interacción intelectual en la formulación de políticas. Una vez que se entienda la fuente de la diferencia, será en ocasiones estimulante para un administrador buscar a un analista que conozca y tenga experiencia con una cadena de políticas diferente de la suya.

Esto plantea otra vez la cuestión que hemos discutido sólo brevemente acerca de las ventajas y desventajas de una mentalidad homogénea entre los administradores de gobierno. Aunque gran parte de la teoría organizativa defienda las virtudes de los valores comunes y los objetivos organizacionales acordados, las dependencias deberían tener entre su personal dos tipos distintos al enfrentar problemas complejos en los que es inaplicable el método de ir a la raíz: administradores cuya opinión se base en cadenas de políticas distintas a las que conocen la mayoría de los miembros de la organización y administradores cuyos valores o intereses personales o profesionales generen una diversidad de puntos de vista (quizá gente que provenga de diferentes especialidades, clases sociales, áreas geográficas) para que, incluso dentro de una sola instancia, se pueda fragmentar la toma de decisiones y para que unas partes de esa instancia puedan funcionar como perros guardianes de las otras partes.

GIANDOMENICO MAJONE

9. Los usos del análisis de políticas*

EN UN ESTUDIO reciente sobre el estado de su disciplina, dos conocidos economistas británicos observan que el progreso indiscutiblemente alcanzado en las principales áreas de la economía está acompañado por "errores graves y evitables que, en ocasiones, llegan al punto de descuidar las evidencias obvias o las ideas y conceptos elementales, establecidos y aceptados". "Enfoques con alto grado de elaboración y errores obvios", continúan, "coexisten en la misma rama de un tema, en los escritos de un mismo autor, o incluso en la misma publicación".[1]

Aunque la economía y el análisis de políticas difieren en tradición disciplinaria y nivel de crecimiento, el desarrollo del análisis de políticas, en las últimas dos décadas, deja una impresión similar: progreso acompañado de errores y desequilibrios serios. Sus avances significativos en capacidad técnica (o al menos en el uso de técnicas elaboradas por otras disciplinas), la amplitud de sus intereses de investigación y planes de estudio, coexisten con una fe ingenua en las más recientes técnicas de gestión y con un descuido casi total de las habilidades tradicionalmente consideradas esenciales por los buenos consejeros de gobiernos, tales como la habilidad para argumentar, comunicar y evaluar evidencias. Aunque el análisis de políticas ha ganado reconocimiento público

* Publicado originalmente con el título "The Uses of Policy Analysis", en *The Future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation, 1978. Traducción al español de Jonathan Molinet.

[1] Bauer, P.T. and Walters, A. A., "The State of Economics," *The Journal of Law and Economics*, vol. XX, no. 1, 1977, pp. 1-23.

como disciplina académica y como profesión, sus aspectos artesanales son desconocidos, malentendidos y no han ido más allá de unos pocos conceptos generales y de evidencia anecdótica dispersa. Y, más incómodo aún, el impacto de los numerosísimos análisis en el proceso de formación de las políticas es con frecuencia dudoso y, a veces, nulo.

Sorprendentemente hay puntos ciegos en la retina profesional. Por ejemplo, los analistas de políticas honran la racionalidad y la consideran su *raison d'etre*. Ahora bien, ya hace años que los psicólogos sociales han adelantado argumentos convincentes –que revisaré en las páginas siguientes– para sostener que la racionalidad se entiende mejor como algo que ocurre en la posdecisión más que en la predecisión, en el momento posterior más que en el previo a la decisión.[2] Por tanto, uno esperaría encontrar que, entre los posibles modos de indagación, los análisis retrospectivos (posdecisión) ocuparan su lugar junto a los análisis prospectivos (predecisión) más convencionales. Sin embargo, la literatura del análisis de políticas tiende a igualar retrospección analítica con "racionalización" de la decisión y, por ende, a dejarla fuera del límite considerado profesionalmente decente.

Éstos y otros defectos del análisis de política están genéticamente relacionados; resultan de una visión no sólo de las políticas sino también del análisis, tan difundida entre analistas y legos que merece llamarse "visión recibida" o comúnmente aceptada. Dos de sus tesis revisten importancia particular. Primero, la hechura de las políticas es igual a la toma de decisiones; segundo, el propósito del análisis es aportar hechos y pruebas en vez de evidencia y argumentos. Estos dos supuestos tienen consecuencias perjudiciales porque han privado a los analistas de una variedad de enfoques necesarios para enfrentar exitosamente los múltiples problemas que encaran los responsables de elaborar las políticas.

[2] Weick, Karl E., The Social Psychology of Organizing. Reading, Mass.: Addison Wesley Publishing Company, 1969, pp. 34-38; and Leon Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1957.

La visión recibida

La visión convencional del análisis fue sintetizada a principios de los años cincuenta en la Corporación Rand y parecidos "tanques de pensamiento", interesados en las políticas. Se trata de un compuesto conceptual que incluye elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de decisiones, con una rociada de ciencia social y de la conducta. Una línea continua de desarrollo une los primeros estudios de operaciones militares e industriales, de estrategia y logística, con las preocupaciones más globales del análisis de sistemas en los años sesenta y buena parte del actual análisis de políticas. La eficiencia técnica como meta o criterio de elección fue reemplazada por la eficiencia económica que, a su vez, ha sido atemperada con consideraciones de equidad y factibilidad política. No obstante, el original marco de referencia analítico todavía es claramente reconocible y vigente, aunque se haya modificado la atención inicial a los problemas de asignación de recursos.

En términos de la visión recibida, resultan sinónimos la hechura ideal de las políticas, la toma de decisiones racional, la solución racional de los problemas y el análisis de políticas.[3]

Hay una correspondencia uno a uno entre las etapas del proceso de políticas y las fases del análisis. Por ejemplo, la siguiente lista de pasos puede interpretarse como una descripción idealizada de la elaboración racional de las políticas, o bien, como una fórmula del análisis de políticas:

> objetivo - modelo - hipótesis de acción control - predicción - variar la acción control hipotética - revisar la acción control hipotética - revisar la predicción - repetir para escoger el óptimo - actuar - observar la conducta - refinar el objetivo -

[3] Braybrooke, David, and Lindblom, Charles E., *A Strategy of Decision*. Nueva York: The Free Press, 1963.

revisar el modelo - actualizar la predicción y optimización - actuar otra vez - continuar la observación - todo a la luz de las cambiantes circunstancias externas.[4]

A la base de la visión recibida y de sus categorías básicas de análisis –metas alternativas, restricciones y criterios de elección– se encuentra un compromiso más profundo con una concepción teleológica de las políticas. De acuerdo con esta concepción como es formulada por John Rawls son correctas las instituciones y actos que, entre las alternativas disponibles, producen el mayor bien o al menos tanto bien como cualquiera de las restantes instituciones y actos concebidos como posibles". Rawls agrega: "Las teorías teleológicas ejercen una profunda atracción intuitiva puesto que parecen materializar la ideas de racionalidad. Es natural pensar que la racionalidad consiste en maximizar algo... Desde luego, es tentador suponer como evidente de suyo que las cosas deberían organizarse de tal manera que conduzcan al mayor bien".[5]

Este concepto de la racionalidad, lamentablemente, no se aplica de manera directa a la toma de decisiones bajo incertidumbre, en la que se debe elegir entre distribuciones probabilísticas alternativas de resultados, no entre alternativas con un solo valor. Pero está disponible un sustituto de esta racionalidad bajo la forma de coherencia entre las creencias y preferencias de cada uno. En las palabras de I. J. Good, "...racionalidad... significa coherencia. Con más precisión significa coherencia de los juicios que se hacen. Es claro que uno no debería adherir a los juicios previos que ya no es posible sustentar con honestidad. Esta coherencia debe relacionarse con alguna teoría de racionalidad, esto es, con una teoría de pensamientos, enunciados y conductas racionales".[6]

[4] Bray, J., *Decision in Government*. London: Gollancz, 1970, p. 269.
[5] Rawls, John, *A Theory of Justice*. Nueva York: Oxford University Press, 1973, p. 24. (trad. esp. Teoría de la Justicia, México, FCE, 1989)
[6] Good, I. J., "How Rational Should a Manager Be?", *Management Science*, vol. 8, no. 4, Julio 1962, pp. 383-393.

Sin embargo, esta concepción de racionalidad ignora el contenido de los pensamientos, los enunciados y las conductas. No es una teoría positiva, es un conjunto de prescripciones o reglas de coherencia, como la lógica. "Las teorías prescriptivas del pensamiento y de las decisiones se interesan en la coherencia formal entre oraciones o entre decisiones, no en su contenido".[7] Cabe parafrasear al Cardenal Newman, los teóricos de las decisiones están más interesados en decidir correctamente que en las decisiones correctas. La visión recibida, llevada a sus últimas consecuencias lógicas, convertiría el análisis de políticas en una rama de la matemática aplicada –optimización restringida– o en una rama de la lógica, a saber, lógica pura de la elección, un conjunto de proposiciones autoevidentes no sujetas a otra prueba que su coherencia interna. Es obvio que este programa nunca se ha llevado al cabo completamente, pero sobrevive como ideal o como patrón de comparación, en mucho a la manera del modelo de competencia perfecta que los economistas usan para comparar mercados reales.

Son muchos los ataques contra la visión comúnmente aceptada. El paradigma de políticas como toma de decisiones o como solución de problemas ha sido criticado con argumentos cognitivos, heurísticos, institucionales y valorativos, al igual que con prejuicios ideológicos,[8] pero no todos los ataques han sido realmente contundentes. Falta todavía una formulación nítida de las diferencias básicas entre las políticas y las decisiones, así como una discusión cabal acerca de las implicaciones que estas diferencias comportan para la práctica del análisis de política.

[7] Marschak, J., "Decision Making: Economic Aspects," en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, no. 4, 1968, pp. 42-54.
[8] Las críticas de Simon, Lindblom, Banfield, Wildavsky y Tribe son bien conocidas y no necesitan aquí ser repetidas.

Las políticas contra las decisiones

Una decisión, en el sentido de la teoría de decisiones, es una elección o juicio, realizado con base en los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios "estado de la naturaleza" se comprenden razonablemente bien. La elección debe hacerse en la situación que el decisor confronta *inmediatamente*, tomando en cuenta desde la situación *presente* las consecuencias probables de cada posible decurso de acción.[9] Se subrayan los términos para llamar la atención sobre el sentido de urgencia, necesidad y aun de crisis que está implícito en la noción de decisión (la palabra griega para decisión es *krisis*, del verbo *krinein*: separar, decidir, juzgar). Los teóricos de la decisión gustan citar a Pascal, *il faut parier*, *il faut choisir*.

Y, sin duda, los administradores públicos deben escoger frecuentemente en situaciones muy cercanas al modelo de la teoría de decisiones: ¿dónde construir una escuela o un hospital?, ¿qué programa adoptar para el próximo año escolar?, ¿aumentar una instalación inadecuada o construir una nueva? De todos modos, las políticas son, por mucho, más complejas que las meras elecciones, no pueden justificarse con decisiones singulares y ni siquiera con conjuntos de decisiones interrelacionadas. Para citar a Hugh Heclo:

> Parece útil entender que las políticas son algo más amplio que las muestras tangibles de la legislación y de las regulaciones administradas por los departamentos gubernamentales. Una política, como una decisión, puede consistir en no hacer algo -por ejemplo, la inacción que evita que algunos grupos se liberen de ciertos costos. Así, la política no parece ser un fenómeno que se autodefina; es una categoría analítica, cuyos contenidos son determinados por el analista, no por el hacedor de las políticas ni por las muestras de la legislación o la administración. No hay tal cosa como un dato inequívoco que constituya a las políticas y esté en el mundo a la espera de ser descubierto. Una política puede considerase últimamente como un curso de acción o como inacción, en vez de acciones o decisiones específicas, y como tal curso tiene que ser percibida por el analista en cuestión. Las políticas existen no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos.[10]

Hay, dice Heclo, no-políticas precisamente como hay no-decisiones. Pero es importante darse cuenta que en la lógica de la toma de decisiones, una no-decisión es tratada a la par como todas las decisiones; hay una simetría completa entre la decisión de no hacer nada y todas las demás alternativas permisibles.[11] Por otro lado, si seguimos a Heclo cuando define las políticas como reconstrucciones racionales o teorías acerca de cómo las piezas de decisión y conducta se ajustan entre sí en un patrón coherente, entonces una no-política tiene significación especial para el analista. En efecto, implica que hay una falta total de coherencia interna en la secuencia estudiada de acontecimientos, sin que pueda dar forma a un patrón significativo. Aun si entendemos las "políticas" en el sentido más convencional de elecciones deliberadas, el hecho que un responsable de hacer políticas no llegue a una conclusión definida acarrea implicaciones que están ausentes por entero en el caso de la no-decisión. Las políticas, una vez que se han alcanzado, tienden a convertirse en doctrinas, dirigen y justifican la acción gubernamental por algún tiempo, por lo que no pueden emprenderse a la ligera.

En realidad Chester Barnard se refiere a no-políticas más que a no-decisiones cuando escribe "...el arte fino de la decisión consiste

[9] Tukey, J. W., "Conclusions versus Decisions," *Technometrics*, vol. 2, no. 4, Noviembre 1960, pp. 423-433.

[10] Heclo, H. Hugh, "Review Article: Policy Analysis," *British Journal of Political Science*, no. 2, 1973, pp. 83-108.

[11] Tukey, J. W., loc. cit.

en no decidir cuestiones que de momento no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no tomar decisiones que no puedan realizarse, y en no tomar decisiones que deberían tomar otros".[12] Las políticas presentan características que están enteramente ausentes en las decisiones, poseen cierta cualidad de deliberación, de permanencia relativa y la posibilidad de desarrollo doctrinal. Estas características se reconocen, aunque confusamente, en el lenguaje cotidiano. Se puede hablar de "hacer cumplir una decisión", pero difícilmente de "hacer cumplir una política", situaciones o acontecimientos.

Si las políticas se identifican con las decisiones, su desarrollo únicamente puede interpretarse como cambios de opinión en los decisores. Ahora bien, muchas políticas son el resultado de interacciones complejas e imprevistas de decisiones previas. Son, en palabras de Hume, resultados de la acción humana, no del designio humano. Hay un notable fenómeno contemporáneo que Wildavsky[13] llama "la creciente autonomía del ambiente de las políticas" –es decir, éstas se convierten en su propia causa. Este fenómeno revela muy claramente los límites del análisis de decisiones como una aproximación general al estudio de las políticas.

El problema de la comunicación en las organizaciones constituye otra razón importante para distinguir entre decisiones y políticas. El decisor de la teoría de decisiones, como el consumidor de la teoría económica, es el único juez y ejecutor de sus propias decisiones. Pero incluso en la organización más compactamente centralizada, son pocas las decisiones tomadas por individuos singulares, y todavía menos las que son puestas en práctica por una sola persona. Casi siempre hay necesidad de explicar la decisión y persuadir a otros para que la acepten. Las razones subjetivas y habitualmente tácitas que guiaron al decisor son en general inadecuadas para satisfacer este requisito. En consecuencia, deben suministrarse argumentos diferentes, apropiados para la comunicación interpersonal y cuidadosamente elaborados para un auditorio particular. Las políticas y las decisiones, también a este respecto, difieren significativamente, ya que los argumentos posdecisión, aunque son irrelevantes para la lógica de la elección, son parte integrante de la elaboración y desarrollo de las políticas.

[12] Barnard, Chester I., *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1938, p. 194; anotado por Tukey, loc. cit.

[13] Wildavsky, Aaron, "Policy as Its Own Cause, en *Speaking Truth to Power*: Policy Analysis as an Art and Craft, Boston, 19.

Una analogía legal puede contribuir a aclarar este punto. Un juez puede decidir un caso sobre la base de su noción subjetiva de imparcialidad, pero su opinión debe enmarcarse en las categorías objetivas del argumento legal. Cualquier desarrollo subsecuente del caso (por ejemplo, una apelación) deberá basarse en la opinión hecha pública, no en los sentimientos y preferencias subjetivas del juez. De esta manera, los argumentos posdecisión se convierten en parte esencial del proceso judicial. Los argumentos de apoyo, las interpretaciones, las calificaciones, y desde luego, todo el debate que sigue a los primeros enunciados de una política llegan a integrarse en ella de manera similar y no pueden separarse de su primera sustancia. Por esta razón, los responsables de las políticas necesitan, además de análisis prospectivos (predecisión), análisis retrospectivos (posdecisión), y probablemente más. Que la mayoría de los analistas rehúyan esta clase de análisis sólo puede explicarse por las restricciones que suscita la visión recibida en sus mentes.

Análisis prospectivo y retrospectivo

En términos de la visión recibida, el análisis de políticas sólo puede ser prospectivo, puesto que su papel consiste en asesorar al encargado de elaborar la política para que llegue a tomar una decisión.

En primer lugar, se deben investigar sistemáticamente los objetivos del decisor y los criterios que son relevantes para elegir

entre las alternativas que prometen alcanzar los objetivos. En seguida, es necesario identificar las alternativas, examinar su factibilidad y costo, tomando en cuenta el riesgo y el tiempo. Finalmente, debe hacerse el intento de diseñar mejores opciones de acción y seleccionar objetivos diferentes, si resulta que los anteriores fueron insatisfactorios.[14]

Aun los críticos de la visión recibida parecen estar satisfechos con esta descripción, sólo discrepan acerca de los métodos y las consideraciones que estiman relevantes para realizar la tarea. En la mente de la mayoría de los profesionales, como estableciera Lasswell, la tarea consiste "en estudiar el proceso de decidir o escoger y en evaluar la relevancia del conocimiento disponible para resolver problemas particulares".[15] Mancur Olson, Jr., argumenta que "un análisis lógico de las políticas normalmente debería comenzar con el objetivo en cuestión y después proseguir con la consideración de cualquier alternativa disponible de medios"[16]; en muchas situaciones esta es la aproximación más apropiada. Pero resulta peligroso considerar que éste es el único uso legítimo del análisis. Si un analista contara con toda la información importante, incluyendo el conocimiento completo de las consecuencias de todas las alternativas posibles, y partiera con un conjunto dado de objetivos, de modo que las decisiones fueran casi automáticas, entonces el problema central del análisis de políticas, desde luego, sería puramente lógico: encontrar la mejor asignación de los medios disponibles entre los distintos objetivos. Pero cuando el analista sólo conoce imperfectamente los objetivos y las restricciones, cuando sus datos son de dudosa confiabilidad y cuando las acciones no se siguen automáticamente de las decisiones, la lógica pura no es más ni menos importante para la hechura efectiva de las políticas que la lógica formal para la práctica de la ingeniería. En el resto de esta sección me concentraré en los usos del análisis una vez que se ha alcanzado una conclusión. En las siguientes discutiré las habilidades artesanales que se requieren para producir argumentos en materia de políticas que sean lógicamente consistentes y también sustantivamente adecuados.

[14] Quade, E. S., "Introduction," in E. S. Quade ande W. I. Boucher, eds., *Systems Analysis and Public Policy*. Nueva York: American Elsevier Publishing Company, 1968, p. 11.

[15] Lasswell, H. D., "Policy Sciences," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, no. 12, 1968, pp. 181-189.

[16] Olson, Mancur, "An Analytic Framework for Social Reporting and Policy Analysis," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, no. 388, March 1970, pp. 112-126.

Decidir, incluso decidir racionalmente no es suficiente. Las decisiones deben aceptarse y llevarse a la práctica; además del proceso organizacional de implementación, debe de haber un proceso intelectual paralelo para elaborar y desarrollar la idea original de políticas. Puesto que una política existe por algún tiempo, constantemente se requieren nuevos argumentos para dar a sus distintos componentes la mayor coherencia interna posible y ajustarlos también en lo posible a las cambiantes condiciones externas. Por otra parte, los hacedores de las políticas frecuentemente actúan bajo la presión de acontecimientos externos o bajo la fuerza de sus convicciones personales. En tales casos, los análisis prospectivos no pueden desempeñar un papel significativo en la hechura de las políticas. El análisis, sin embargo, sigue siendo necesario después de haber elaborado la política, con objeto de proporcionarle una base doctrinal, aumentar el acuerdo, responder a las críticas, descubrir nuevas implicaciones y mejorar su compatibilidad con otras políticas. Tradicionalmente, estos propósitos han sido desechados como intentos de "racionalización". Desde luego, una de las críticas recurrentes que se hacen al análisis es que suministra "racionalizaciones pseudocientíficas" a posiciones que están determinadas política o burocráticamente. Por ejemplo, se ha dicho que McNamara usó "estudios que mostraban que la proporción costo-efectividad era mayor para la defensa pasiva que para la defensa ac-

tiva... para impugnar a los progresistas que querían Misiles Antibalísticos, a pesar que la oposición de McNamara a los Misiles Antibalísticos se basaba en otros factores."[17]

Sea o no cierto este alegato, no es necesariamente deshonesto o meramente "racionalizador" usar argumentos basados en consideraciones distintas a las que llevaron a la adopción de cierta posición particular. Ya hemos visto que los argumentos de política no son pruebas formales. Una prueba lógica o matemática es o bien verdadera o bien falsa; si es verdadera obtiene automáticamente el asentimiento de cualquier persona capaz de entenderla. A su vez, los argumentos sólo son más o menos plausibles, más o menos convincentes, para un auditorio particular. Además no hay una manera única de construir argumentos. Los datos y la evidencia pueden seleccionarse de muchas maneras a partir de la información disponible y hay varios métodos alternativos de análisis y varios para ordenar valores. Nada hay intrínsecamente reprendible en seleccionar la combinación de datos, hechos, valores y métodos analíticos que se considere como la más apropiada para convencer a un auditorio particular. Los argumentos posdecisión-retrospección en la terminología de Aaron Wildavsky[18] son indispensables en el proceso de hechura de las políticas. Para continuar un poco más con nuestra anterior analogía jurídica, el derecho permite explícitamente que la opinión en la que se declaran las razones de una determinada decisión judicial pueda ser posterior a la decisión y no precederla. Igualmente, distintos jueces pueden estar de acuerdo con una decisión, pero discrepar sobre la mejor manera de justificarla, razón por la cual tienen la oportunidad de presentar sus posiciones en argumentos separados. En suma, la opinión de un juez no es la premisa de un silogismo que concluye en una decisión, es más bien un medio de acrecentar la fuerza persuasiva

[17] Murdock, C. A., *Defense Policy Formation*, Syracuse, N. Y., University Press, 1974, p. 95.

[18] Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power*, Little Brown, Boston, 1979.

de una decisión y un medio para controlar racionalmente las conclusiones, impidiendo que asienten las decisiones provenientes de consideraciones extralegales.[19] La elaboración de políticas tiene necesidades similares, y si los analistas son reacios o incapaces de satisfacerlas, los responsables de hacer las políticas no tienen otra opción que ir a otra parte en busca de asistencia.

Puede mostrarse también que la visión recibida y la concepción del método científico en que se basa son metodológicamente obsoletas e históricamente inexactas.[20] Pero, como arguye Karl E. Weick, la racionalidad medios-fines es también insatisfactoria desde un punto de vista psicológico:

> La racionalidad tiene sentido respecto de lo que ha sido, no de lo que será. Es un proceso de justificación por el que los actos pasados se hacen aparecer como razonables para el actor mismo y para las personas ante las que se siente responsable. Es difícil para una persona ser racional si no sabe precisamente acerca de qué debe ser racional. Puede crear racionalidad sólo tiene la posibilidad de examinar de varias maneras algún conjunto de acciones. Para los actores es posible hacer declaraciones elaboradas y detalladas de sus planes. Sin embargo, es un error suponer que, después, estos planes controlan su conducta. Si observamos de cerca, resultará claro que la conducta está bajo el control de más determinantes que los establecidos expresamente en el plan. Y, al concluir las acciones, nunca será cierto que el plan se ha cumplido exactamente como se dijo al comienzo. Pero algo se habrá cumplido, y este algo junto con lo que tenga de sentido constituye la racionalidad.[21]

[19] Calamandrei, P., *Processo e Democrazia*. Padova, Italia: CEDAM, 1954.

[20] Majone, G., "Policies as Theories," trabajo presentado al Joint ORSA/TIMS Meeting, San Francisco, 1977. (no publicado).

[21] Weick, Karl E., *op. cit.*, p. 38.

Pero si abandonamos la racionalidad de medios-fines o rehusamos aceptarla como la única forma de racionalidad, ¿nos privamos de la posibilidad de evaluar los resultados y argumentos de las políticas, y nos resignamos a un enfoque de "ahí se va"? La respuesta es no. Pero para mostrar que es posible evitar el total subjetivismo en la hechura de las políticas se impone considerar el análisis como una artesanía.

El análisis de políticas como trabajo artesanal

No se pueden sistematizar completamente los preceptos de una artesanía. Sin imitación inteligente, larga práctica y algún grado de creatividad individual no puede lograrse el dominio de una artesanía. Pero, a pesar de la carencia de reglas explícitas y de criterios evaluativos formales, resulta fácil para un conocedor distinguir entre artesanía buena y mala. Esto se debe a que el conocedor tiene un conocimiento íntimo de eso que Gombrich ha llamado la microestructura del estilo de un artista.[22] Igualmente, para entender los aspectos artesanales del análisis y para apreciar la calidad de un producto terminado, se debe aprender a examinar la microestructura de los argumentos analíticos.

Existe una similitud innegable entre los trabajos de un analista y los de un artesano tradicional. En ambos casos, la ejecución exitosa depende de un entendimiento claro de las posibilidades y limitaciones de los materiales y las herramientas, al igual que de una relación altamente personal entre la persona y su tarea. El buen trabajo analítico no puede producirse mecánicamente del mismo modo que el trabajo artesanal fino no puede producirse en masa. El estilo juega aquí un gran papel, determina el valor y la aceptabilidad de un producto analítico, como determina la calidad del producto final de un artesano. Por supuesto, también hay diferencias obvias. Los artesanos usan materiales concretos para producir un objeto con una forma dada y un propósito bien definido. Los analistas usan datos, herramientas técnicas y modelos para producir evidencias y argumentos. Con estas diferencias en mente, revisemos las categorías del análisis aristotélico clásico del trabajo artesanal y busquemos aplicarlas al trabajo del analista de políticas.[23]

El esquema de Aristóteles (descrito en la *Ética Nicomaquea*) envuelve cuatro constituyentes (o "causas") de la tarea artesanal: material, eficiente, formal y final. Éstas se refieren, respectivamente, a la sustancia física sobre la que trabaja el artesano, al agente y a las herramientas que usa para darle forma, a la forma que adquiere la sustancia, y al propósito de la actividad –esto es, la creación de un objeto específico– o las funciones para las que ese objeto sirve. Con modificaciones apropiadas, las mismas categorías se aplican al trabajo analítico. El componente material serían los datos, la información y las construcciones conceptuales usadas en el planteamiento del problema por analizar, las herramientas técnicas y modelos serían el componente eficiente de la tarea del analista, la forma de la tarea sería el argumento que allega la evidencia y del que se extrae la conclusión, y el componente final sería la conclusión misma –con las actividades relacionadas de comunicación e implementación.

Este esquema ofrece una manera alternativa de describir la estructura fina de la tarea del analista. Como vimos antes, el paradigma de la toma de decisiones usa las mismas categorías (objetivos, criterios, alternativas, restricciones, etcétera) para describir el quehacer del analista y las etapas o componentes del proceso de decisión; por consiguiente, limita el alcance del análisis a la predecisión, al modo de indagación propio de la solución de

[22] Gombrich, E. H., *Art and Illusion*, 2a. ed. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971.

[23] J. R. Ravetz ha demostrado la pertinencia del esquema aristotélico para anlizar los aspectos artesanales de la investigación científica. Ver su *Scientific Knowledge and its Social Problems*, Hardmondsworth, Middlesex, England, Penguin Boooks, 1973

problemas. La concepción del análisis como artesanía proporciona categorías (datos, información, herramientas, evidencia, argumento) que son aplicables a cualquier tipo y estilo de análisis, así retrospectivo como prospectivo, descriptivo como prescriptivo, argumentativo como "científico".

Para ilustrar las clases de cuestiones que sugiere el enfoque artesanal, consideremos las categorías "evidencia" y "argumento".[24] El argumento es el eslabón que enlaza los datos y la información con las conclusiones de un estudio analítico. La estructura del argumento será, normalmente, una mezcla compleja de declaraciones factuales y de evaluaciones subjetivas. Junto con deducciones lógicas y matemáticas, incluirá inferencias estadísticas empíricas y analógicas, referencias a la opinión de expertos, estimaciones de costos y beneficios, más matices y salvedades de distintos tipos. Esta complejidad inevitable vuelve seriamente imposible cualquier prueba formal del argumento. Cualquier prueba que se haga debe confiar en una variedad de normas profesionales que corresponden a los diferentes métodos analíticos empleados, debe confiar también en la plausibilidad y fuerza de los resultados y en los criterios compartidos de adecuación.

La naturaleza de la evidencia es crucial en esta clase de prueba, puesto que una evaluación incorrecta de su fuerza e idoneidad antes de incluirla en el argumento puede conducir a trampas en el momento de sacar conclusiones. La evidencia no es sinónimo de datos ni tampoco es igual a información; es información seleccionada e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado tácito. Seleccionar datos o modelos inapropiados, ponerlos en el lugar equivocado del argumento, o escoger un estilo de presentación inapropiado para el auditorio esperado, puede destruir la efectividad de la información usada como evidencia a

[24] Majone, G., "Pitfalls of Analysis and the Analysis of Pitfalls," *Urban Analysis*, 1977, vol. 4, pp. 235-253.

pesar de su intrínseco valor cognitivo. Deben ser distintos los criterios para evaluar evidencias y para evaluar hechos. Los hechos pueden evaluarse en términos de cánones lógicos abstractos, pero la evidencia debe evaluarse conforme a una cantidad de factores peculiares a una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las "reglas de evidencia" prevalecientes e incluso la capacidad persuasiva del analista.

Tal vez justificadamente la categoría evidencia ha recibido poca atención en las ciencias naturales, pero se le ha descuidado también en las discusiones metodológicas del análisis de políticas donde la omisión es mucho más seria. Ravetz señala que ni las ciencias naturales descriptivas ni las teóricas requieren habilidades muy desarrolladas para probar evidencia, más allá de las pruebas ya implicadas al producir la información, porque normalmente se tiene una gran masa de datos para un argumento relativamente simple, o bien un argumento complejo que necesita relativamente poca evidencia. Sin embargo, hay campos donde los problemas exigen argumentos complejos tanto como grandes masas de datos y donde no se puede asumir automáticamente que la información sea confiable y significativa. En derecho y en historia, por ejemplo, la evidencia se ha reconocido explícitamente como una categoría conceptual autónoma. Sin embargo, aunque el análisis de política implica argumentos complejos y grandes cantidades de datos de dudosa confiabilidad y significación, los problemas de evidencia no han sido objeto de atención permanente.

Por ejemplo, de acuerdo con una opinión ampliamente difundida entre los analistas, un buen modelo de políticas debería asemejarse tanto como sea posible a los modelos formalizados de las más exitosas ciencias "duras". En consecuencia, hay una peligrosa tendencia a considerar como "hechos" los productos de los modelos, más que como evidencia a usar en un argumento junto con otros datos e información. Como resultado, "la documentación de los modelos y las fuentes de datos están en un estado increíble-

mente primitivo... Una documentación pobre hace imposible que cualquiera, excepto quien hizo el modelo, reproduzca los resultados de la modelización e indague los efectos que resultan de los cambios en el modelo. A veces, por razones comerciales, un modelo es conservado como propiedad de quien lo ideó. Al cliente sólo le está permitido ver los resultados, no los supuestos".[25] Es clara la naturaleza controversial de muchos modelos significativos de políticas en el caso de asuntos que Weinberg ha llamado "transcientíficos",[26] por ejemplo, la controversia sobre los efectos de los bajos niveles de radiación en la salud. Los datos disponibles son compatibles con dos modelos diferentes: el modelo lineal y el modelo de umbral para los efectos dosificados. Los modelos, sin embargo, conducen a diferentes recomendaciones de política. En términos del segundo, los eventuales daños a la salud pueden tratarse adecuadamente mediante normas y otras formas de control de riesgo; a su vez, el primer modelo sugiere prohibir todas las actividades que conlleven riesgos de irradiación, puesto que rechaza que exista un nivel de exposición seguro arriba del punto cero. Dados los valores numéricos de las probabilidades de daños mayores a la salud, no puede efectuarse ningún experimento dentro de las restricciones realistas de tiempo y recursos que haga posible decidir confiablemente entre los dos modelos. Es claro que en tales casos, muy frecuentes en las discusiones de políticas, los modelos no puedan ofrecer más que evidencia.

No obstante, para que los modelos sean usados como evidencia deben satisfacer ciertos requisitos de procedimiento; deben estar "en forma apropiada", como dirían los abogados. Tal vez para evaluar modelos y otros argumentos técnicos, necesitamos algo análogo a una ley de evidencia, con distinciones muy elaboradas entre distintos tipos de evidencia, testimonios, pruebas de hecho,

[25] Greenberger, M.; Grenson, M. A.; Crissey, B. L.; *Models in the Policy Process.* *New York*: Russell Sage Foundation, 1976, p. 338.

[26] Weinberg, Alvin M., "Science and Trans-science," *Minerva*, vol. 10, no. 2, Abril 1972, pp. 209-222.

presunciones e interpretaciones. Aunque la generación de datos absorbe grandes cantidades de tiempo e ingenio entre quienes hacen modelos, la inferencia de conclusiones a partir de los datos frecuentemente se hace a través de argumentos que no pueden someterse a ningún escrutinio estricto. Ninguna habilidad técnica puede compensar la torpeza para estructurar argumentos o el descuido para trazar las distinciones necesarias entre los datos, información, evidencia y conclusiones.

Como sugiere nuestra breve discusión de los modelos, el análisis de políticas no puede desempeñarse de manera competente ni usarse de manera apropiada sin apreciar sus aspectos de artesanía. El analista como artesano es un productor de argumentos en favor de las políticas; se parece más a un abogado –un especialista en argumentos legales– que a alguien capaz de resolver problemas en el sentido de la visión recibida o a un científico valorativamente neutral según la tradición positivista. Esto no quiere decir que las habilidades para resolver problemas y el conocimiento objetivo sean innecesarios para el análisis de políticas, más bien quiere decir que su papel en los asuntos prácticos es más problemático que lo que las nociones prevalecientes estaban dispuestas para pensar.

Saber cómo y saber eso en la hechura de las políticas

La hechura de políticas, como cualquier otro tipo de actividad humana consciente, implica simultáneamente "saber cómo" y "saber eso". "Saber cómo" es la capacidad de hacer ciertas cosas, adoptar la conducta a las nuevas circunstancias; "saber eso" es la conciencia de las proposiciones generales y de las reglas de conducta explícitas. De acuerdo con la visión recibida, muchos analistas tienden a confundir estos dos tipos de conocimiento al suponer que la hechura racional de las políticas debe incluir la observancia de reglas y el uso completo de cualquier información significativa

accesible. Más precisamente, piensa que las políticas racionales deberían estar precedidas por el reconocimiento intelectual de un plan detallado de acción. El hacedor de políticas debería primero atravesar por un proceso cognoscitivo, reconocer ciertos hechos y principios generales, sólo entonces puede ejecutarse la política en concordancia con estos dictados. En las palabras de Carol Weiss:

> ...el concepto prevaleciente de utilización de la investigación subraya la aplicación de conclusiones específicas de investigación a la adopción de decisiones específicas. Hay entonces un problema; se requiere información o comprensión para generar una solución o para escoger entre soluciones alternativas; la investigación proporciona el conocimiento faltante; después los decisores llegan a una solución".[27]

Este modelo conceptual es insatisfactorio, al menos por dos razones. Primero, porque comporta una concepción errada del papel práctico del conocimiento. Segundo, porque implica una teoría preevolucionista de la acción. Cuando evaluamos el desempeño de los que elaboran las políticas, estamos mucho más preocupados de sus habilidades y competencias que de su repertorio cognoscitivo y consideramos lo que hacen –y cómo lo hacen– más que el cuerpo de verdades que llevan incorporadas en su acción.

Naturalmente, cuando los responsables de hacer las políticas eligen, operan restricciones físicas, técnicas, económicas e institucionales. Se necesita conocimiento especializado para determinar qué restricciones son importantes en una situación particular. Pero obviamente no es suficiente para asegurar que un curso de acción será exitoso el simple hecho de saber que hay restricciones importantes en un problema dado. En un mundo de incertidumbre, no se puede ofrecer al que formula las políticas una previsión

[27] Weiss, Carol, "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research," *Policy Analysis*, vol. 3, no. 4, Verano 1977, p. 533.

suficiente para garantizar que su política será "buena" o exitosa, ni un conocimiento perfecto del presente y del pasado, ni una conciencia completa del estado actual del conocimiento en materia de pronóstico y toma de decisiones. Más aún, es dudoso que el hacedor de políticas "racional" y con conocimientos tenga una ventaja comparativa sobre el hacedor de políticas más atrevido y aventurero.

En un ambiente incierto y cambiante, la "bondad" y el "éxito" sólo adquieren significado después que una política ha sido puesta en práctica, otra manera de expresar la idea de Weick citada antes: "la racionalidad tiene sentido en relación con lo que ha sido, no con lo que será". Weick expresa su argumento en términos psicológicos, pero se puede llegar a la misma conclusión en términos de evolución. El pensamiento preevolucionista supuso que los únicos patrones exitosos de conducta eran los que emergen como resultado de metas y planes predeterminados. Hoy sabemos que tales patrones pueden explicarse como herencia, mutación y selección natural. De modo similar, es dable argüir que las políticas puedan ser "buenas", "exitosas" o " racionales" sólo *a posteriori*, en la medida en que llegaron a *adaptarse* a las condiciones reinantes y fueron *adoptadas* por el ambiente político.[28] Esta explicación da sentido a la muy observada conducta entre los hacedores de políticas (incrementalismo, ajustes adaptativos, imitación y "racionalizaciones"), que deben parecer irracionales o deshonestos para los modelos dominantes de elaboración de política. Sin embargo, una discusión completa de tales cuestiones queda fuera del alcance de este trabajo que busca ofrecer una base conceptual para un programa de investigación y debe dejarlas para otra ocasión.

[28] La importancia del pensamiento evolutivo para el análisis económico ha sido demostrada por Armen Alchian, "Uncertainty, Evolution, and Economic Theory", *Journal of Political Economy*, 1950, pp. 211-221.

El Programa de Investigación Russell-Sage de Metapolíticas

La metapolítica es la teoría o la metodología del análisis de políticas. El estilo del discurso sobre políticas ha cambiado tan significativamente en la última década que hay una urgente necesidad de nuevas metodologías para complementar e incluso reemplazar las de corte más tradicional. Por ejemplo, los científicos del "interés público", los que abogan por los consumidores, los ambientalistas y los abogados activistas están desempeñando un papel crecientemente significativo al conformar o alterar el curso de las políticas públicas. Pero los analistas entrenados en el estilo ascéptico de la visión recibida están mal equipados para operar en un ambiente cargado de controversia y abierto desacuerdo entre expertos de igual reputación. Las habilidades analíticas tradicionales pueden llegar a ser técnicamente obsoletas si –como en muchas áreas de políticas, desde evaluaciones de tecnología y control de riesgo hasta el establecimiento de estándares y la planeación urbana– hay una necesidad urgente de soluciones procedurales más que sustantivas.

Este trabajo ha introducido un enfoque alternativo en el análisis de políticas. En este enfoque juegan un papel central la producción y la evaluación de argumentos y la reconstrucción racional de las políticas. No obstante, quedan muchas cuestiones por investigar antes que el enfoque pueda volverse operacional. El Programa de Investigación Russell-Sage de Metapolítica tiene como propósito concentrar académicamente la atención en las más importantes de estas cuestiones.

Problemas procesales e institucionales

En la discusión previa acerca de la propensión a usar los productos de los modelos como hechos más que como evidencia, indicamos la falta de criterios para probar la significación y adecuación

de la proposiciones empleadas en los argumentos relativos a las políticas. En verdad, la estructura de un discurso formal y serio depende *de facto*, si no *de jure*, de acuerdos acerca del significado de las palabras, de qué hechos son obvios o se puede suponer que lo son, acerca de qué es importante para un propósito particular, etcétera, pero los desacuerdos tácitos son precisamente tan comunes como los acuerdos tácitos.

En general, usamos tres grupos de criterios para juzgar la corrección de las declaraciones: los criterios lógicos que utilizan las reglas deductivas, los criterios empíricos basados en hechos de experiencia y reglas de inducción, y los acuerdos convencionales. Sin embargo, en un argumento complejo sobre políticas, no siempre es fácil decidir qué criterios son importantes para un asunto y contextos dados. Sería interesante, por tanto, revisar algunos de los debates de política bien documentados (como las controversias sobre los Misiles Antibalísticos y la energía nuclear) para determinar qué criterios evaluativos se utilizaron implícita o implícitamente al igual que las reglas de evidencia, los criterios de adecuación y los principios metodológicos generales que consideraron confiables los defensores de las diferentes posiciones. Otras cuestiones relacionadas que merecen un examen cuidadoso son: ¿cómo se evalúan, en un contexto de políticas, las teorías y las evidencias? ¿Cuáles son los mejores medios para asegurar que se escucharán las voces de todos los partidos y para sostener una multiplicidad de aproximaciones a los problemas de las políticas (cómo seguir en la práctica el mandato de Protágoras, "hacer más fuerte el caso más débil")? ¿Qué condiciones institucionales y procesales fomentan el debate productivo? Esta última cuestión es particularmente importante. Para responderla se puede comenzar con el examen de la experiencia acumulada al poner en práctica la legislación federal relativa a la participación ciudadana en los procesos regulatorios o experiencias análogas en varios países. También sería útil una revisión crítica de las proposiciones recien-

tes para establecer "tribunales científicos" y otras instituciones semejantes, como el Centro para Resolución de Conflictos Ambientales y el Foro de Energía.

Problemas metodológicos

La concepción de las políticas como argumentos ha sido contrastada con la concepción más tradicional de las políticas como decisiones y resolución de problemas. En la literatura se han discutido otras concepciones que han influido en la práctica del análisis de políticas. Por ejemplo, las políticas como búsqueda del bien público, las políticas como política (politics), y las políticas como proceso social. Claramente, diferentes estilos de análisis corresponden a diferentes concepciones de las políticas, aunque estas diferencias y su significación práctica están a la espera de una invesigación sistemática. Las diferencias de estilo se reflejan no sólo en el uso de los datos y los tipos de información, y en la selección de las herramientas analíticas, sino también en el significado que se asigna a términos clave como política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación. Los analistas necesitan saber más sobre el significado de estas diferencias y los cambios sutiles de sus significados para poder practicar la artesanía. Igualmente, se necesita que investiguen las preguntas relativas a qué estilos de análisis son más apropiados para qué propósitos específicos, y si es posible elaborar una metodología común que permita obtener conclusiones analíticas menos dependientes del contexto y menos prejuiciadas conceptualmente.

La artesanía de los analistas

¿Qué habilidades cognoscitivas deberían poseer los analistas para desempeñar las siguientes funciones discutidas en este trabajo? ¿Qué trampas principales deberían aprender a evitar y que

estilos de conducta y de pensamiento deberían adquirir? Ciertamente se necesitan nuevos conceptos y técnicas, pero tal vez es más necesario adaptar y reinterpretar las que están disponibles. Por ejemplo, como indiqué antes, el significado y uso de un modelo de computadora es muy diferente cuando es considerado como evidencia más que como la conclusión de un estudio de políticas; esto mismo es cierto para cualquier otra técnica formal de procesamiento de datos. El trabajo del analista puede describirse en términos de categoría como problema, datos, información, evidencia, herramientas y argumentos. Una razón para preferir estas categorías, en vez de las más tradicionales –objetivos, alternativas, consecuencias y elección– es que pueden hacer más facíl la comparación del análisis de políticas con las profesiones más consagradas del derecho, la medicina y la historia. Por ejemplo, al usar estas categorías podemos examinar las formas que utilizan, los métodos de estas profesiones para evaluar evidencia y compararlas con las que usa el análisis de políticas. Asimismo podemos examinar hasta dónde se adaptan a las situaciones del análisis de políticas las normas empleadas para evaluar la calidad del trabajo profesional en las disciplinas citadas. Con otras palabras, los analistas de políticas pueden aprender mucho de la sabiduría práctica de profesiones con muchos siglos de experiencia colectiva.

Las políticas como teorías

Las políticas pueden ser entendidas como teorías desde dos perspectivas, discutidas anteriormente, diferentes pero relacionadas. Primero, como la reconstrucción racional que practica el analista a partir de una secuencia compleja de acontecimientos. Segundo, desde el punto de vista los actores, como doctrinas que se desarrollan a partir de decisiones y acciones anteriores que les dan estabilidad y coherencia interna.

La reconstrucción racional de una política es esencialmente una historia de esa política, pero no es una historia *externa*, es decir, una explicación de su desarrollo en términos de los deseos, creencias y fuerzas de individuos y grupos. Es, más bien, la historia *interna* de una política que, en vez de sus epifenómenos, se ocupa de la lógica más interior de su desarrollo, de las situaciones problemáticas objetivas y de las posibilidades. Idealmente, las historias internas ofrecen "explicaciones de mano invisible" al mostrar cómo "algún patrón o diseño completo, que se consideraba iba a ser efectuado cabalmente por los individuos o grupos encargados de su realización, más bien fue producido y mantenido por un proceso que de manera alguna tenía en mente el patrón o diseño".[29] Desde luego, no todos los fenómenos políticos pueden explicarse en semejantes términos y la historia externa siempre será necesaria para proporcionar datos y ofrecer comprobaciones empíricas. La historia interna de las políticas no debería reemplazar la historia externa, sino permanecer firmemente a su lado. Hasta ahora sólo tenemos algunas pocas historias externas buenas. Sería interesante saber cuánto del dominio cubierto por estos estudios podría explicarse en términos puramente "internos", y en dónde (y por qué) se vuelven indispensables las consideraciones externas.

[29] Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books, Inc., 1974, p. 18. Ver también Wildavsky, Aaron, "Policy as Its Own Cause," en *Speaking Truth to Power*, op. cit.